



DET KONGELIGE
SAMFERDSELSDEPARTEMENT

Ot.prp. nr. 54

(2004–2005)

Om lov om endringer i lov 11. juni 1993
nr. 100 om anlegg og drift av
jernbane m.m. (jernbaneloven)

Innhold

1	Proposisjonens hovedinnhold	5		
2	Bakgrunn for forslagene	7		
2.1	Mål	7		
2.2	Historisk utvikling	8		
2.3	Omlegging av kjøpsform	8		
2.4	Konkurransen i andre land	9		
2.4.1	Sverige	9		
2.4.2	Danmark	9		
2.4.3	Storbritannia	10		
2.4.4	Tyskland	10		
2.4.5	EU	10		
2.5	Særskilte hensyn ved innføring av konkurranse	11		
2.5.1	Hensynet til sikkerhet	11		
2.5.2	Forholdet til infrastrukturen	12		
2.5.3	Hensynet til de reisende	12		
2.5.4	Hensynet til de ansatte	14		
2.5.5	Hensynet til markedsaktørene	15		
2.6	Fremgangsmåte ved innføring av konkurranse	15		
2.6.1	Konkurransen om trafikkpakker	15		
2.6.2	Gradvis innføring av konkurranse	16		
2.6.3	Konkurransesprosedyrer	16		
2.6.4	Kontraktmodeller	16		
2.6.5	Tildelingskriterier og incitamenter	17		
2.6.6	Kontraktperiodens lengde	17		
2.7	Tilrettelegging for reell konkurranse ..	18		
2.7.1	Jernbanesektorens særtrekk og utfordringer	18		
2.7.2	Tilgang til infrastruktur	18		
2.7.3	Tilgang til rullende materiell	19		
2.7.4	Tilgang til støttefunksjoner	20		
2.8	Særskilt om den første konkurransen – Gjøvikbanen	20		
3	Høringen	21		
3.1	Hovedpunktene i høringsnotatet	21		
3.2	Høringsinstansenes syn	21		
3.3	Departementets alminnelige merknader	23		
4	Behovet for lovregulering	25		
4.1	Høringsforslaget	25		
4.2	Høringsinstansenes syn	25		
4.3	Departementets vurdering	25		
5	Generelle merknader til lovforslaget	27		
5.1	Generell forskriftshjemmel	27		
5.1.1	Høringsforslaget	27		
5.1.2	Høringsinstansenes syn	27		
5.1.3	Departementets vurdering	27		
5.2	Konkurransen på like og ikke-diskriminerende vilkår	28		
5.2.1	Innledning	28		
5.2.2	Forslaget i høringsnotatet	28		
5.2.3	Særlig om NSBs og eventuelt Flytogets deltakelse i konkurransen ..	29		
5.2.4	Høringsinstansenes syn	29		
5.2.5	Departementets vurdering	30		
5.3	Tilbyderfunksjonen som en separat økonomisk enhet. Særlig om NSB som tilbyder	30		
5.3.1	Høringsforslaget	30		
5.3.2	Høringsinstansenes syn	30		
5.3.3	Departementets vurdering	31		
5.4	Tillatelse til å drive jernbanevirksomhet	32		
5.4.1	Innledning	32		
5.4.2	Høringsforslaget	33		
5.4.3	Høringsinstansenes syn	33		
5.4.4	Departementets vurdering	33		
5.5	Hjemmel for pålegg om tilgang til rullende materiell	34		
5.5.1	Innledning	34		
5.5.2	Høringsforslaget	34		
5.5.3	Behovet for regulering av tilgangen til rullende materiell	34		
5.5.4	Nærmere om vilkårene for å kunne pålegge utleie av rullende materiell ...	35		
5.5.5	Hvem pålegget kan rettes mot	39		
5.5.6	Kompensasjon	41		
5.6	Hjemmel for pålegg om tilgang til verkstedinfrastruktur, salgs- og distribusjonssystemer mv.	42		
5.6.1	Innledning	42		
5.6.2	Høringsforslaget	42		
5.6.3	Høringsinstansenes syn	43		
5.6.4	Departementets vurdering	44		
5.7	Hjemmel for pålegg om utlevering av informasjon	46		
5.7.1	Innledning	46		
5.7.2	Høringsforslaget	46		
5.7.3	Høringsinstansenes syn	47		
5.7.4	Departementets vurdering	48		
5.8	Hjemmel for pålegg om gjensidig reiseinformasjon og salg av billetter ..	49		
5.8.1	Innledning	49		
5.8.2	Høringsforslaget	49		
5.8.3	Høringsinstansenes syn	50		
5.8.4	Departementets vurdering	51		

5.9	Markedsregulator	52	6.2	Konsekvenser for det offentlige	54
5.9.1	Innledning. Sektorspesifikk kontroll og styring	52	6.3	Konsekvenser for private	55
5.9.2	Høringsforslaget	52	7	Særskilte merknader til lovutkastet	56
5.9.3	Høringsinstansenes syn	53			
5.9.4	Departementets vurdering	53			
6	Administrative og økonomiske konsekvenser			Forslag til lov om endringer i lov 11. juni 1993 nr. 100 om anlegg og drift av jernbane m.m. (jernbaneloven)	
6.1	Generelt	54			61



DET KONGELIGE
SAMFERDSELSDEPARTEMENT

Ot.prp. nr. 54

(2004–2005)

Om lov om endringer i lov 11. juni 1993 nr. 100 om anlegg og drift av jernbane m.m. (jernbaneloven)

*Tilråding fra Samferdselsdepartementet av 11. mars 2005,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Bondevik II)*

1 Proposisjonens hovedinnhold

I proposisjonen foreslår Samferdselsdepartementet endringer i jernbaneloven for å legge til rette for konkurranse om avtaler om persontransport med jernbane. En åpning for konkurranse på det nasjonale jernbanenettet innebærer at andre trafikkutøvere enn NSB vil kunne slippe til der NSB nå har enerett.

Et hovedmål for transportpolitikken er å oppnå et mer effektivt transportsystem, hvor blant annet økt bruk av konkurranse kan benyttes for å få et best mulig transporttilbud innenfor rammen av de ressurser som det offentlige stiller til disposisjon til samferdselsformål. Innføringen av konkurranse om avtaler om persontransport med jernbane er en oppfølging av dette. Effektivisering inngår også i en langsiktig utvikling med en rekke organisatoriske og strukturelle endringer i jernbanesektoren.

Gjennom å tilrettelegge for konkurranse, ønsker regjeringen å bidra til å revitalisere jernbanen og styrke jernbanens konkurransekraft, der jernbanen har sine naturlige fortrinn. Konkurranse vil stimulere til nytenkning og slik kunne bidra til å skape et mer attraktivt transporttilbud som gjør at flere vil reise med toget. Innføringen av konkurranse er også et viktig virkemiddel i utviklingen av et mer

kostnadseffektivt togtilbud til de reisende. Konkrete mål må vedtas for den enkelte konkurranse og blant annet ses i sammenheng med hvilken type trafikk som er gjenstand for konkurranse, konkurransesituasjonen i forhold til andre transportmidler og potensialet for endringer av transporttilbudet.

Sikkerhetsnivået er et myndighetsansvar og må etableres uavhengig av om det er en eller flere trafikkutøvere på jernbannettet, og uavhengig av om retten til å drive virksomhet er vunnet i konkurranse eller ikke. Tilfredsstillende ivaretagelse av sikkerhet er derfor en rammebetingelse og en forutsetning for deltagelse i konkurranse om persontransport med jernbane. Dette innebærer at sikkerhet ikke er et forhold det skal konkurreres om.

Det er et mål at kunden opplever jernbanen som et sammenhengende transportsystem også etter innføringen av konkurranse. For at de reisende skal oppleve jernbanetilbudet som tilfredsstillende, er det avgjørende at trafikkutøverne samarbeider på områder som omfatter rutekoordinering, reiseinformasjon, reisevilkår og salg av billetter. Departementet vil legge til rette for at trafikkutøverne etablerer nødvendige og kundevennlige samarbeidsløsninger.

Innføring av konkurranse vil etter departementets mening skape større dynamikk i arbeidsmarkedet i sektoren og et større mangfold av tjenestemuligheter. Dette vil bidra til å skape nye muligheter for utvikling. Trygghet for arbeidsplasser er i det lange løp avhengig av jernbanesektorens vitalitet og konkurranseevne. Den nytenkning som vil kunne oppnås ved innføring av konkurranse, vil medvirke til en ny giv i jernbanesektoren og på den måten sikre arbeidsplasser i sektoren i årene fremover.

For potensielle markedsaktører er det avgjørende at det fastsettes stabile og forutsigbare rammebetingelser. I motsatt tilfelle er det en fare for at det relativt beskjedne norske jernbanemarkedet ikke fremstår som attraktivt nok til at nye markedsaktører vil delta i de forestående konkurransene. På den andre side er departementet også opptatt av at arbeidet med å innføre konkurranse må sikre NSB rimelige overgangsordninger når eneretten til NSB gradvis fjernes.

Departementet har lagt stor vekt på å studere andre lands erfaringer med innføring av konkurranse. Som følge av dette legges det opp til at innføringen av konkurranse skal skje gradvis. Slik vil aktørene i sektoren, herunder trafikkutøvere, virksomheter i tilgrensende næringsindustri og ansatte, ha rimelig tid til å omstille seg. Fremdriften i arbeidet med å legge til rette for konkurranse skal være slik at strategier kan korrigeres i lys av de erfaringer som høstes gjennom de første konkurransene.

Lengden på kontraktperiodene må vurderes særskilt for den enkelte konkurranse og ses i forhold til en rekke problemstillinger som blant annet gjelder viktigheten av å invitere konkurrerende trafikkutøvere til å foreta nyinvesteringer. Departementet legger opp til kontraktperioder som er lange nok til å motivere trafikkutøvere til å foreta investeringer og være aktive markedsaktører for å stimulere til økt persontransport med jernbanen.

Endringen i kjøpsform vil innebære større bevissthet om hva som skal kjøpes og en «profesjonalisering» av kjøpsrollen.

I de kommende konkurranser legges det opp til konkurranse om flest mulige forhold knyttet til både kostnads- og inntektssiden. Det vil bidra til mer effektiv togdrift og nye tjenester. Konkurranse forutsetter at rammevilkårene er fastsatt på en slik måte at trafikkutøverne kan konkurrere på mest mulig like vilkår.

Jernbanesektoren kjennetegnes av flere særtrekk som på kort sikt gjør det vanskelig å gjennomføre konkurranser uten offentlig inngrep. Dette skyldes ikke minst et manglende annenhåndsmarked for flere grunnleggende produksjonsfakto-

rer, blant annet rullende materiell. Departementet foreslår å ta inn bestemmelser i jernbaneloven som muliggjør etableringen av et konkurransenøytralt regime, og som senker etableringssterskler ved å sikre markedsaktørene tilgang til produksjonsfaktorer som anses nødvendige for å drive jernbane.

Det foreslås en bestemmelse om at innføring av konkurranse om persontransport med jernbane skal gjennomføres i samsvar med de grunnleggende prinsipper om likebehandling, ikke-diskriminering og åpenhet. For å sikre gjennomsiktighet foreslås en bestemmelse om at departementet kan gi pålegg om at tilbyderfunksjonen hos virksomheter som deltar i konkurransen, skal være en separat økonomisk enhet.

Det foreslås en hjemmel for departementet til å kunne pålegge NSB å stille rullende materiell, salgs- og distribusjonssystemer og andre støttesystemer som er relevante for drift av persontransport med jernbane til disposisjon for annen virksomhet som tildeles avtale om persontransport med jernbane. Det foreslås også en hjemmel for departementet til å kunne pålegge eier av verkstedsinfrastruktur å stille denne til disposisjon for virksomhet som tildeles avtale om persontransport med jernbane. Disse bestemmelsene har som formål å senke etableringsbarrierer for markedsaktørene og dermed bidra til virksom konkurranse.

Det foreslås en hjemmel for departementet til å kunne pålegge virksomheter som driver persontransport med jernbane, å utlevere informasjon som anses nødvendig for departementets tilrettelegging for konkurranse om persontransport med jernbane og for myndighetenes planlegging og styring av sektoren. Bestemmelsen skal sikre departementet de beste forutsetninger for å tilrettelegge og gjennomføre fremtidige konkurranser om avtaler om persontransport med jernbanen.

Det foreslås videre en bestemmelse som gir departementet adgang til å gi pålegg om gjensidig reiseinformasjon og salg av billetter mellom to eller flere virksomheter som driver persontransport med jernbane. Bestemmelsen skal bidra til å sikre at jernbanen oppleves som et sammenhengende transportsystem også etter innføring av konkurranse.

Det foreslås en bestemmelse om at departementet skal ha kompetanse til å overvåke persontransportmarkedet, føre kontroll med konkurranseforholdene og aktivt kunne gripe inn overfor markedsaktørene. På denne måten vil departementet kunne sikre at konkurranse skjer på like vilkår.

Det foreslås en hjemmel for departementet til å gi nærmere forskrifter om konkurranse om avtaler om persontransport med jernbane.

2 Bakgrunn for forslagene

2.1 Mål

Effektiv og miljøvennlig transport er viktig for å nå nasjonale mål knyttet til verdiskapning og velferd, næringsutvikling og regional utvikling. En helhetlig transportpolitikk der de enkelte transportformer blir sett i sammenheng må ta utgangspunkt i at transportformene har ulike egenskaper og fortrinn. Dette er det gjort nærmere rede for i St.meld. nr. 24/Innst. S. nr. 240 (2003–2004) Nasjonal transportplan 2006–2015. Det legges opp til økt bruk av kollektivtrafikk der det er lønnsomt for samfunnet. Politikken på jernbaneanrådet, herunder prioritering av kjøp av persontransporttjenester, er tilpasset en slik tilnærming.

Ett av hovedmålene for transportpolitikken er å oppnå et mer effektivt transportsystem, hvor blant annet økt bruk av konkurranse vil være et viktig virkemiddel for å oppnå dette.

Dagens transporttilbud til reisende med jernbanen er i vesentlig grad basert på at staten kjøper persontransporttjenester fra NSB. Omlegging av den statlige kjøpspolitikken fra direkte kjøp fra NSB til kjøp gjennom konkurranse er en omfattende transportpolitisk endring. Viktige beslutninger vil derfor være avhengig av hvordan persontransport med jernbane kan gjøres til gjenstand for konkurranse, herunder hvem som skal få konkurrere, hvilken togtrafikk og hvilke strekninger som skal konkurransenutsettes og tempoet for konkurranseutsettingen.

Ved å legge til rette for konkurranse ønsker regjeringen å bidra til å øke jernbanens transportmessige betydning og styrke dens konkurransekraft der den har sine naturlige fortrinn. Konkurranse vil erfaringsmessig stimulere til fornyelse og nytenkning og slik kunne bidra til å skape et mer kostnadseffektivt og attraktivt togtilbud til de reisende.

Ved Stortingets behandling av Nasjonal transportplan 2002–2011, jf. Innst. S. nr. 119 (2000–2001), ba de nåværende regjeringspartiene (Regjeringen Bondevik II) om at det ble lagt frem en bredere redegjørelse om tiltak for å styrke kollektivtransporten. I St.meld. nr. 26 (2001–2002) Bedre kollektivtransport (Kollektivmeldingen), ble det lagt vekt på at det foreligger et potensial for økt tjenestekvalitet og en mer effektiv bruk av ressursene

som tilføres kollektivtransporten. Følgende tiltak ble i denne forbindelse prioritert:

- Liberalisering av ekspressbusspolitikken
- Konkurranse om offentlig kjøp av persontransporttjenester
- Økt bruk av resultatavhengige kontrakter

Fra regjeringens side ble det lagt til grunn at innføring av konkurranse skulle gjelde retten til å drive et nærmere definert togtilbud på avgrensede deler av jernbanenettet. Stortinget sluttet seg til målsettingen om å styrke kollektivtransporten og de skisserte tiltakene ved behandlingen av Innst. S. nr. 228 (2001–2002).

Hovedmålene for jernbanepolitikken er senest behandlet i St.meld. nr. 24 (2003–2004) Nasjonal transportplan 2006–2015. Også her pekes det på at et vesentlig mål med å ta i bruk konkurranse på persontransportmarkedet er å få et best mulig transporttilbud innenfor rammen av de samlede ressursene som stilles til disposisjon til samferdselsformål. Det legges vekt på at passasjerene etter gjennomføring av konkurranse skal sikres et kvalitativt minst like godt eller bedre tilbud enn tidligere.

Blant annet som en følge av endrede konkurranseforhold, bør togtrafikk som skal være gjenstand for konkurranse også omfatte trafikk som i dag utføres uten statlig støtte. Dette er begrunnet med at konkurranse om trafikkpakker bestående av både togtrafikk som tidligere har vært statlig kjøpt og trafikk som ikke har vært det, vil kunne føre til et redusert behov for statlig støtte i fremtiden.

Ved behandlingen av St.meld. nr. 24 (2003–2004) Nasjonal transportplan 2006–2015/Innst. S. nr. 240 (2003–2004) sluttet stortingsflertallet seg til å ta i bruk konkurranse om persontransport med jernbane som et viktig virkemiddel til å nå målene om blant annet økt bruk av jernbanen som kollektivt transportmiddel. Flertallet uttalte at det er nødvendig å få mer igjen for de ressursene som stilles til disposisjon til samferdselsformål, og at konkurranse ved offentlige kjøp av varer eller tjenester innen samferdselssektoren er et viktig virkemiddel for å sikre en effektiv ressursutnyttelse, enten det gjelder infrastruktur eller transporttjenester.

2.2 Historisk utvikling

I løpet av 1990-årene ble det lagt mer vekt på konkurranse mellom de ulike transportformene. For å gi NSB bedre muligheter til å delta i denne konkurransen ble det fra 1.12.1996, med utgangspunkt i St.prp. nr. 2/Innst. S. nr. 31 (1996–97) og Ot.prp. nr. 2/Innst. O. nr. 10 (1996–97), gjennomført en omorganisering av NSB ved at trafikkdelen ble skilt ut i særlovselskapet NSB BA, mens ansvaret for jernbaneinfrastrukturen (kjørevegen) ble lagt til Jernbaneverket, som ble organisert som et statlig forvaltningsorgan. Det organisatoriske skillet mellom NSB BA og Jernbaneverket ble i hovedsak basert på det regnskapsmessige skillet mellom NSBs trafikkdel og NSBs kjøreveg som ble gjennomført for NSB i 1990. På denne måten ble NSB BA en egen juridisk enhet uavhengig av statsbudsjettet.

Ved behandlingen av St.prp. nr. 1/Budsjettinnst. S. nr. 13 (1995–96) ble det besluttet å opprette Statens jernbanetilsyn. Enheten ble etablert 1.10.1996 som et statlig forvaltningsorgan direkte underlagt departementet. Forvaltningsenheten ble etablert for å føre tilsyn med både jernbaneinfrastrukturen og trafikkutøvere med tillatelse til å trafikkere det norske jernbanenettet.

Ved behandlingen av St.prp. nr. 62/Innst. S. nr. 224 (2001–2002) ble det besluttet at særlovselskapet NSB BA skulle omgjøres til aksjeselskap, 100 prosent eid av staten, med virkning fra 1.7.2002. Formålet var så langt som mulig, å gi NSB de samme rammevilkår som konkurrentene og andre tilsvarende selskaper.

Ved behandlingen av St.prp. nr. 52/Innst. S. nr. 237 (1999–2000) «Om Gardermobanen AS og oppfølgingen av NOU: 1999:28 Gardermoprojektet. Evaluering av planlegging og gjennomføring», besluttet Stortinget å etablere trafikkutøveren Flytoget AS som et aksjeselskap 100 prosent eid av NSB, men med stor grad av frihet og selvstendighet i forhold til NSB-konsernets styre. Formålet med selskapet var å drive togtrafikk mellom Asker og Oslo lufthavn Gardermoen. Ved behandlingen av St.prp. nr. 1 Tillegg nr. 2/Budsjettinnst. S. nr. 13 Tillegg nr. 3 (2002–2003) ble det besluttet å overføre eierskapet til Flytoget fra NSB til staten ved Samferdselsdepartementet fra 1.1.2003. Det primære målet med overføring av eierskapet var å sikre Flytogets sterke posisjon som transportør til og fra Oslo lufthavn Gardermoen. For å sikre merkevaren «Flytoget» ble det vurdert som viktig å sikre selskapets uavhengighet i forhold til NSB. Et annet argument som ble lagt til grunn var å bygge Flytoget opp til etter hvert å kunne være med å konkurrere med NSB om transportoppdrag der det skulle innføres

konkurranse og på den måte bidra til økt konkurranse på operatørsiden i jernbanemarkedet. Forvaltningen av eierskapet til Flytoget er senere blitt overført til Nærings- og handelsdepartementet.

Utover de strukturelle endringene i jernbanesektoren har hele transportsektoren i Norge gjennomgått betydelige endringer de siste tiårene. Befolkningens tilgang til personbil blir stadig bedre, og antall reiser med personbil har økt betydelig. Antallet reiser med tog, trikk og buss har i samme periode holdt seg relativt stabilt. Dette innebærer at de kollektive transportmidlenes andel av transportmarkedet er betydelig redusert.

Ekspressbussrutene mottar som hovedregel ikke subsidier. For ekspressbussrutene som er fylkeskryssende, er staten ved Samferdselsdepartementet løyvemyndighet. Ved behandlingen av Kollektivmeldingen ble det lagt opp til en oppmyking av løyvepolitikken for ekspressbussruter som kjører parallelt med jernbanen og med andre ekspressbussoperatører for å øke kollektivtrafikktilbudet på lengre reiser.

Sterk konkurranse fra ekspressbussene sammen med lavpristilbud på flybilletter har gitt en skjerpet konkurransesituasjon for togtrafikken på regiontogstrekningene. En konsekvens av dette er at nattogtilbudet er basert på at staten yter støtte til NSB.

2.3 Omlegging av kjøpsform

Inntil for få år siden var de fleste jernbaneselskaperne i Europa nasjonale selskaper. Jernbaneselskapernes oppgave var å bidra til å sikre samfunnets behov for transport, og produksjonen av tjenester ble bestemt ut fra hva som var samfunnsøkonomisk lønnsomt.

Siden 1990 har den norske stat kjøpt persontransporttjenester med jernbane direkte fra NSB i form av en avtale mellom de to parter. NSB har hatt monopol på å drive persontransport med statlige tilskudd i Norge. Når nå avtalene med staten om å utføre offentlig tjenesteproduksjon skal inngås gjennom konkurranse, innebærer det en omfattende omlegging i måten å kjøpe tjenester på. Det legges opp til at omleggingen vil bli gjennomført gradvis, og dette betyr at det i en periode vil bli operert med to ordninger for kjøp av persontransporttjenester med jernbane.

Kjøp gjennom konkurranse vil være forskjellig fra kjøp fra et selskap med enerett ved at alle selskaper som oppfyller visse fastsatte minstekrav, gis anledning til å konkurrere om avtaler med det of-

fentlige om å utføre transport. Hvilke trafikkutøvere som gis oppdraget, velges ut etter nærmere angitte kriterier. Formålet er å finne frem til den tjenesteyteren som kan utføre det aktuelle oppdraget på den beste og mest kostnadseffektive måte.

I et konkurransemarked vil det bli en utfordring for jernbaneselskapene å levere mer rasjonelt produserte og attraktive jernbanetjenester. Departementet mener derfor at den beste arbeidsdelingen mellom offentlige myndigheter og trafikkutøvere skjer ved at myndigheten fastsetter standard og krav til tjenestene, mens trafikkutøverne står for den praktiske produksjonen.

Endringen i kjøpsform medfører behov for en ytterligere profesjonalisering av kjøperrollen. Staten som kjøper vil stå overfor flere operatører som kan tilby ulike måter å levere de etterspurte tjenestene på. Dette gir muligheter for å fastsette krav til fremtidige tjenesteytelse på nye måter og kan åpne for et mer variert tjenestetilbud. For å utarbeide hensiktsmessige krav til tjenesteytelsene må det offentlige som tjenestekjøper utvikle sin kompetanse og sine arbeidsprosesser.

Departementet vil ha en tett oppfølging av de trafikkavtaler som er inngått. I den sammenheng vil departementet gjøre bruk av erfaringer med oppfølging av avtaler om kjøp av offentlige tjenester som foretas i andre konkurransemarkeder.

2.4 Konkurransen i andre land

2.4.1 Sverige

Sverige gjennomførte et organisatorisk skille mellom infrastruktur og trafikkdrift i 1988 og var dermed det første landet i Europa som innførte et slikt skille. Det ble samtidig opprettet et tilsynsorgan under Banverket, Järnvägsinspektionen, som ble gitt i oppgave å følge opp trafikkikkerheten i jernbanesektoren. I 1993 ble det innført konkurranse om kjøpt interregional persontrafikk.

Det statlig eide svenske jernbaneforetaket SJ AB avgjør hvilken togtrafikk selskapet kan drive uten statlige tilskudd og har enerett på slik togtrafikk. Både lokale og sentrale myndigheter kjøper jernbanetjenester gjennom konkurranse. Länene kjøper trafikk innenfor sine geografiske områder, mens kjøp av transporttjenester som krysser länsgransene, foretas av det statlige organet Rikstrafiken. Det er i dag en rekke jernbaneforetak, både svenske og utenlandske, som driver persontrafikk på det svenske jernbanenettet, herunder flytogstrekningen mellom Stockholm og Arlanda. Sven-

ske myndigheter er nå i ferd med å utrede en ny modell for trafikkutøvernes markedstilgang. En aktuell modell er basert på en mer åpen markedstilgang for alle trafikkutøvere.

Det har vært vanskelig å få gode data for de økonomiske effektene av innføringen av konkurranse i Sverige, da det i løpet av perioden også har vært en økning i kjøp av transporttjenester. Resultatene så langt tyder imidlertid på at etableringen av konkurranseregimet har medført større nyskaping i tjenestetilbudet og økt trafikk. Samtidig har de jernbaneansatte opplevd økte tjenestemuligheter, men noe større usikkerhet i arbeidssituasjonen. Det siste skyldes blant annet at skifte av trafikkutøver på en gitt strekning kan medføre at arbeidstakere må skifte arbeidsgiver. Passasjerene har generelt sett opplevd større mangfold og lavere priser.

2.4.2 Danmark

I Danmark ble infrastruktur og trafikkdrift skilt i 1997. I 1998 ble det vedtatt ny jernbanelov som åpnet for konkurranse om jernbanetjenester knyttet til offentlig service. Godstrafikk og persontrafikk ble liberalisert i henholdsvis 1999 og 2000. Det nasjonale jernbaneselskapet DSB ble en selvstendig offentlig virksomhet i 1999. Innføring av konkurranse om avtaler om offentlig kjøp av transport med jernbane ble besluttet innført i 1999, og det ble gjennomført konkurranse om togtrafikken på de første strekninger i 2003. Den første konkurransen i Danmark omfattet 15 prosent av den offentlig kjøpte trafikken, til sammen 6,7 millioner togkilometer.

Gjennom et trafikkforlik i november 2003 mellom den danske regjeringen, Dansk Folkeparti, Det Radikale Venstre og Kristendemokratene ble det besluttet at minst en tredjedel av DSBs togkilometerproduksjon eksklusive fjerntogtrafikken mellom landsdelene og den såkalte S-togtrafikken i København, skal legges ut for konkurranse i perioden 2005–2014. Etter en lengre utredningsprosess fastsatte danske myndigheter i november 2004 at det skal innføres konkurranse om togtrafikken på «Kystbanen».

Den første konkurransen i Danmark medførte en effektivisering av togproduksjonen, som resulterte i at det årlige statlige tilskuddet ble redusert. Erfaringer fra de første årene med drift viser at kundetilfredsheten på de strekninger som har vært gjenstand for konkurranse, har steget. Dette skyldes blant annet innføringen av nytt materiell og bedret punktlighet. Det statlige tilskuddet til DSB for produksjon av togtenester utenom konkurranse (såkalt «forhandlet trafikk») har blitt redusert et-

ter at beslutningen om innføringen av konkurranse ble offentliggjort.

Kort tid etter at den nye trafikkutøveren overtok ansvaret for det aktuelle togtilbudet, oppstod det enkelte oppstartsproblemer. De negative erfaringene var til en viss grad ventet da det var klart at den nye trafikkutøveren i oppstartsperioden ville ha problemer med å rekruttere et tilstrekkelig antall nøkkelressurser, herunder lokomotivførere. Dette ble midlertidig løst gjennom blant annet endring av togtilbudet og ekstraordinær innleie av arbeidskraft fra DSB. Danske myndigheter viser til tilsvarende observasjoner og erfaringer i andre land og har overfor Samferdselsdepartementet påpekt betydningen av å planlegge tiltak for å håndtere denne type risiko i forbindelse med innføring av konkurranse i Norge.

2.4.3 Storbritannia

Railway Act av 1993 la grunnlaget for omstruktureringen av jernbanen i Storbritannia. British Rail ble besluttet splittet i 1996. Infrastrukturen ble privatisert i Railtrack som i 2001 på nytt ble nasjonalisert gjennom Network Rail. Det ble skilt ut 25 trafikkutøvere fra British Rail som drev persontransport, fire trafikkutøvere som drev godstransport og tre materielleiende selskaper. Office of the Rail Regulator ble opprettet for å regulere Railtrack, som eneste monopolselskap. Videre ble det organet som i dag er Strategic Rail Authority (SRA) opprettet. SRA er et støtteorgan for det britiske Department for Transport (DfT). SRA ivaretar sentrale oppgaver knyttet til strategisk planlegging innenfor jernbanesektoren og kombinerer dette med gjennomføringen av kjøp av tjenester og investeringer i infrastrukturen. For å få større grep om grunnleggende beslutninger har den britiske regjering i 2004 vedtatt at oppgavene i SRA skal føres tilbake til DfT.

En generell observasjon er at innføringen av konkurranse har medført en betydelig vekst i antall togpassasjerer, fornying av tjenestetilbudet og en relativt kraftig vekst i investeringer i nytt rullende materiell. På noen områder har togtjenestene fått en noe dårligere standard etter en betydelig standardøkning kort etter innføringen av konkurransen. Dette gjelder spesielt punktligheten i togtrafikken. Årsakene til dette kan i vesentlig grad tilskrives utilstrekkelig kapasitet på infrastrukturen i forhold til trafikkøkningen. Videre er det blitt kritisert at oppsplittingen av British Rails tidligere virksomhet i mange selskaper har medført mangel på kvalifisert personell, særlig på ledelsesnivå. Blant annet på denne bakgrunn gjennomfører SRA nå konkur-

ranser om større trafikkkpakker (målt i togkilometer) enn tidligere.

2.4.4 Tyskland

Grunnlaget for innføring av konkurranse om persontransport i Tyskland er føderal og regional lov. Offentlige myndigheter kan kjøpe trafikk, men det foreligger ikke noen alminnelig plikt til å gjennomføre konkurranser. Det er opp til de lokale myndighetene å bestemme dette.

Innføringen av konkurranse har resultert i årlige reduksjoner i offentlige tilskudd på mellom 10 og 20 prosent. Dette har gitt regionale myndigheter muligheten til å kjøpe tjenester i større omfang. Offentlige organer med ansvar for gjennomføringen av konkurransene har i større grad fastsatt detaljerte kravspesifikasjoner. Sammen med en generell tendens til å sette inn nyere rullende materiell har dette gitt en økning i kvaliteten på tjenestene. Konkurransen i det tyske transportmarkedet er intensivert. Dette har blant annet medført at trafikkutøverne har blitt presset på pris og at lønnsnivået i sektoren har gått noe ned.

2.4.5 EU

EUs regelverk innen jernbanesektoren har relevans for Norge gjennom EØS-avtalen. EU har liberalisert deler av det internasjonale jernbanemarkedet, særlig godsmarkedet. I den sammenheng er det gjort flere strukturelle grep som har betydning for en liberalisering av persontransporten. EU-kommisjonen er opptatt av at en liberalisering av persontransport med jernbane skal følge etter liberaliseringen av godstransport.

Norge følger opp EØS-forpliktelsene og har gjennomført de rettsakter som er blitt innlemmet i EØS-avtalen. Norge har på enkelte områder gått lenger enn EØS-forpliktelsene blant annet ved å åpne for konkurranse på det norske jernbanenetet for innenlandsk godstransport.

Det foreligger i dag ikke noen forpliktelse etter EØS-avtalen til å gjennomføre konkurranse om persontransport med jernbane, og det er derfor få regler som direkte berører en slik konkurranse. Forslaget til jernbanepakke III som EU-kommisjonen la frem 3.3.2004 kan, hvis det blir vedtatt i sin nåværende form, få betydning for innføring og organisering av konkurranser om persontransport med jernbane.

Jernbanepakke III inneholder forslag til direktiv om endring av direktiv 91/440 om utviklingen av Fellesskapets jernbaner. Bakgrunnen for forslaget er et ønske om å få økt andelen av transporter med

jernbane i Europa. Av forslaget fremgår det at medlemsstatene senest 1.1.2010 skal åpne opp jernbanenettet for internasjonal passasjertransport, inkludert kabotasje. Imidlertid kan medlemsstatene begrense tilgangen til nettet på en strekning som inngår i offentlig kjøp av persontransporttjenester under forutsetning av at slike kjøp er i overensstemmelse med gjeldende EF-regelverk om offentlig kjøp av persontransporttjenester. En slik begrensning kan kun gjøres når det er strengt nødvendig for å opprettholde den økonomiske balansen i en kjøpsavtale.

I jernbanepakke III la kommisjonen også frem et forslag til direktiv om sertifisering av lokomotivførere og ombordpersonalet på Fellesskapets jernbanenett. Bakgrunnen for forslaget er et ønske om å fjerne de tekniske hindringene for grenseoverskridende trafikk i et felles europeisk jernbanemarked, innføring av krav til interoperabilitet samt ytterligere å øke sikkerheten på jernbaneområdet.

Det siste forslaget til ny rettsakt i jernbanepakke III er et forslag til forordning om passasjerers rettigheter og plikter ved internasjonal jernbanetransport. Forslaget setter minimumskrav til informasjon som skal gis til de reisende før, under og etter reisen, avtalevilkår, jernbaneforetakets erstatningsansvar ved ulykker, forsinkelser og innstilte tog, krav om assistanse for funksjonshemmede, krav om samarbeid mellom jernbaneforetak samt krav om etablering av et klageorgan.

2.5 Særskilte hensyn ved innføring av konkurranse

2.5.1 Hensynet til sikkerhet

Sikkerhetsnivået i togtrafikken er et myndighetsansvar. Nivået må etableres uavhengig av om det er en eller flere trafikkutøvere på nettet, og uavhengig av om retten til å drive virksomheten er vunnet ved konkurranse eller ikke. Sikkerhetsnivået er regulert gjennom jerbaneloven med forskrifter. Regelverket setter minstekrav til sikkerhet. Tilfredsstillende ivaretagelse av sikkerhet er således en rammebetingelse og et grunnkrav for å drive jernbanevirksomhet. Nye trafikkutøvere skal ha de samme godkjennelsene fra Statens jernbanetilsyn som eksisterende trafikkutøvere.

Jernbanen er et av våre sikreste transportmidler, og Samferdselsdepartementet legger opp til å opprettholde det høye sikkerhetsnivået på jernbanen. Endringer innenfor jernbanesektoren, herunder innføring av konkurranse om avtaler om persontransport, skal føre til et uendret eller bedret

sikkerhetsnivå. Departementet har gitt Statens jernbanetilsyn i oppdrag spesielt å overvåke sektoren med tanke på mulige negative konsekvenser av de endringene som foretas når det innføres konkurranse på flere plan.

Uavhengig av om det innføres konkurranse ved å åpne tilgangen til nettet for godstransport, eller ved å la virksomheter konkurrere om rett til å drive en bestemt type persontransport, medfører det enkelte sikkerhetmessige utfordringer som er knyttet til særnorske forhold. Enkelte sikkerhetssystemer som i dag benyttes på den norske jernbaneinfrastrukturen innebærer at etableringsterskelen for nye trafikkutøvere blir høy.

Når det etableres nye jernbaneforetak i Norge, er det viktig at den nødvendige kunnskap og erfaring som skal til for å drive en trygg jernbanevirksomhet er til stede i den nye organisasjonen. Den norske jernbanesektoren er liten og på kort sikt vil derfor muligheten for tilgang på ny kompetanse og erfaring være begrenset. Dersom selskapene er utenlandske eller utenlandsk dominerte, er det grunn til å anta at en stor del av det erfaringsgrunnlaget som driften bygger på, også er utenlandsk. Da vil det være nødvendig å tilpasse utenlandske erfaringer til særnorske forhold. Dette dreier seg blant annet om de særlige krav den norske infrastrukturen og det norske klimaet setter til den operative virksomheten og det rullende materiellet.

Togradio benyttes for å få kontakt med ombordpersonell i rullende materiell som befinner seg ute på strekningene. Scanet brukes som togradiosystem i Norge, men er ikke utbygd på alle strekninger. Systemet er under utfasing, og blir erstattet av GSM-R. Utbygging av GSM-R innebærer en europeisk standardisering av et nødvendig kommunikasjonsmiddel. Det er enkelt å skaffe nødvendig utstyr som også kan brukes i utlandet. Et utbygd GSM-R-nett vil bidra til færre etableringshindringer for nye trafikkutøvere.

Automatisk togstopp (Automatic Train Control – ATC) skal forhindre blant annet at tog kjører på rødt lys. ATC-systemene på det norske og svenske nettet er kompatible, men systemene er ikke kompatible med andre ATC-systemer i Europa. ERTMS er den nye, felles europeiske standarden for togkontrollsystemer. Det er under utvikling et grensesnitt som gjør at materiell utstyrt med ERTMS kan kommunisere med det norske og svenske ATC-systemet. Når grensesnittet er ferdig utviklet, vil det bidra til færre etableringshindringer for nye trafikkutøvere. Grensesnittet er kun forutsatt å virke mot ERTMS. Dersom trafikkutøvere velger å benytte rullende materiell som ikke har ERTMS, må ERTMS eller norsk/svensk ATC installeres.

Alle trafikkutøvere må dokumentere at de oppfyller kravene Statens jernbanetilsyn stiller til sikkerhet. Departementet vil følge opp og ha spesiell oppmerksomhet rettet mot de utfordringer som er knyttet til sikkerheten. Det er derfor avgjørende at både Jernbaneverket og Statens jernbanetilsyn er involvert i departementets arbeid med innføring av konkurranse.

2.5.2 Forholdet til infrastrukturen

Regjeringen har varslet konkurranse om drift av persontrafikk på alle deler av det norske jernbaneløp. Dette vil sikre et politisk vedtatt minimumstilbud på alle relevante strekninger.

Rekkefølgen på gjennomføringen av konkurransene om togtilbudet på de forskjellige strekningene vurderes på grunnlag av flere forhold hvor standarden på den aktuelle infrastrukturen inngår som et viktig element. Investeringer i infrastrukturen vil fortsatt bli prioritert ved en samlet vurdering av togstrekningenes betydning og ut fra samfunnsmessige analyser, uavhengig av om togtrafikken på en strekning blir gjort til gjenstand for konkurranse. Når det gjelder standardisering av sikkerhetssystemer, er dette et område hvor prioriteringer bør ses i sammenheng med innføringen av konkurranse da det er lite hensiktsmessig at nye trafikkutøvere må investere i sikkerhetsutstyr som foreldes i løpet av kort tid.

Åpning av jernbaneløpet for flere trafikkutøvere vil medføre behov for endringer av reglene for tilgang til løpet, jf. pkt. 2.7.2 nedenfor. Fordeling av kapasiteten på infrastrukturen gjøres i dag av Jernbaneverket etter fastlagte regler og det er ikke behov for større endringer i disse.

Endringen i kjøpsform skaper et større behov for forutsigbarhet for trafikkutøverne da privatrettslige aktører binder seg opp til å levere en tjeneste over lang tid. Departementet legger derfor vekt på at infrastrukturen som stilles til disposisjon skal være driftsstabil.

Jernbaneinfrastrukturen vil fortsatt bli forvaltet av staten ved Jernbaneverket.

2.5.3 Hensynet til de reisende

Samferdselsdepartementet er opptatt av at tilretteleggingen for flere aktører på det norske jernbaneløpet gjennomføres slik at hensynet til gode og forutsigbare transporttilbud for de reisende ivaretas på en tilfredsstillende måte.

Det legges opp til konkurranse om sporet, ikke konkurranse på sporet. Enkelte fellesstrekninger vil likevel trafikkeres av flere, og det kan bli aktuelt

å tillate trafikk i konkurranse med den trafikken det offentlige inngår avtaler om. For eksempel legger forslaget til EUs jernbanepakke III opp til at alle jernbanetrafikkselskaper skal ha adgang til å drive internasjonal persontransport, herunder kabotasje. Normalt vil de reisende likevel ha få alternativer med tanke på valg av trafikkutøver for å reise med toget på en gitt strekning.

Offentlige myndigheter påtar seg et bestilleransvar overfor trafikkleverandørene på vegne av de reisende. En god utøvelse av dette ansvaret forutsetter at kjøperen har god markedskompetanse. Samferdselsdepartementet vil derfor, som en del av forberedelsene til gjennomføringene av de enkelte konkurransene, være i kontakt med brukerne av transporttilbudet som skal leveres. Avhengig av hvilken type trafikk det skal konkurreres om, vil dette kunne være representanter for blant annet forbrukerorganisasjoner, lokale myndigheter, pendlerforeninger og spesielle brukergrupper, som for eksempel organisasjoner for funksjonshemmede. Slik kontakt er nødvendig for å fastsette kravspesifikasjoner til blant annet rutetabeller og standard på jernbanemateriellet.

Ett av målene ved innføringen av konkurranse er å stimulere til økt bruk av jernbane som kollektivt transportmiddel. Det er da viktig å ha fokus på kundetilfredshet. Det vil derfor bli lagt opp til at trafikkutøveren skal rapportere om utviklingen i kundetilfredshet. Det kan også bli aktuelt å etablere resultatavhengige avtaler som kan stimulere til økt kundetilfredshet. Departementet vil, ved gjennomføring av konkurranser og spesielt ved oppfølging av trafikkavtaler, ha oppmerksomheten rettet mot forhold ved transporttilbudet som er spesielt viktig for å kunne øke trafikken.

Reisende med jernbanen er opptatt av punktlighet. Tilfredsstillende punktlighet betinger et nært samarbeid mellom trafikkutøvere og infrastrukturforvalter. Jernbaneverket utreder nå et system som skal gi Jernbaneverket selv, og alle trafikkutøvere (også selskaper som utfører godstransport), hensiktsmessige incitament for å oppnå god punktlighet på det norske jernbaneløpet. Dersom et slikt system blir innført, trenger departementet ikke nødvendigvis ta inn ordninger for å sanksjonere manglende punktlighet i sine trafikkavtaler med trafikkutøverne.

Togtilbudets regularitet i forhold til annonserte rutetider, er en annen avgjørende faktor for å yte gode tilbud til de reisende. Trafikkutøverne vil i de fleste tilfeller ha selvstendige økonomiske incitament til å oppnå god regularitet. I de tilfeller det likevel er fare for at trafikkutøverne ikke fokuserer tilstrekkelig på regularitet vil det være aktuelt å

knytte særskilte sanksjoner til manglende innfrielse av avtalte regularitetsnivåer.

Det er viktig å unngå at en inndeling av markedet i trafikkpakker medfører en oppdeling av trafikktilbudet for de reisende. Det er et mål at jernbanen forblir et sammenhengende transportsystem også etter innføringen av konkurranse. For å oppnå dette er det avgjørende at trafikktutøverne samarbeider om reisevilkår, rutekoordinering i forhold til korrespondanser og utlevering av reiseinformasjon.

For å sikre at jernbanen forblir et sammenhengende transportsystem, også etter innføring av konkurranse, vil departementet benytte seg av erfaringer fra Nederland, Storbritannia, Danmark og Sverige. Erfaringene er reflektert i forslagene til lovbestemmelser om tilgang til salgs- og distribusjonssystemer samt gjensidig salg av reiser.

I Nederland tok myndighetene allerede i 1992 initiativ til at alle nederlandske kollektivtrafikkutøvere skulle etablere selskapet Openbaar Vervoer Reiseinformatie – OVR (utad opererer selskapet med navnet REISinformatiegroup). Selskapets formål er å sikre at publikum vil kunne få tilgang til dør-til-dør informasjon om kollektivtrafikktilbudet i hele Nederland. Alle kollektivtransportvirksomheter er gjennom lov pålagt å utlevere reiseinformasjon til REISinformatiegroup som sikrer at den reisende kan foreta en reiseplanlegging som inkluderer overgang mellom tog, buss, t-bane, trikk og ferge. Opplysninger som kan innhentes er ruteplaninformasjon, billettpriser, tjenester for funksjonshemmede og tjenester og fasiliteter på stasjoner. Opplysningene kan innhentes gjennom ulike medier, hvor REISinformatiegroup er en pådriver for bruk av moderne teknologi. Ruteopplysningen over telefon er en av Nederlands mest brukte callcenter-tjenester.

I Storbritannia har man først og fremst lagt vekt på at innføringen av konkurranse skulle skje med tanke på at jernbanen forble et sammenhengende transportsystem for de reisende. Departement for Transport (DfT) tok derfor allerede før oppsplittingen av British Rail et initiativ til etablering av en bransjeorganisasjon for trafikktutøverne innen jernbanesektoren, Association of Train Operating Companies (ATOC). Enhver trafikktutøver som skal levere persontransporttjenester med jernbane i Storbritannia må gå inn på eiersiden i ATOC samt delta i noen av de programmer som sikrer at jernbanesystemet oppleves som et sammenhengende transportsystem for publikum. Dette gjelder blant annet deltakelse i programmer som berører reiseinformasjon, billettreservering og -kjøp og avregning. Trafikkutøvere er dessuten pålagt å tilby reisevilkår

som er like eller bedre enn standardvilkår fastsatt i ATOC. Felles ruteopplysning for alle trafikktutøvere innen jernbanesektoren skjer i regi av National Rail Enquiry Service, som også er en viktig del av ATOC.

I Danmark tok Trafikministeriet i 1996 initiativ til etableringen av det såkalte «Bus & Tog-samarbeidet». Dette samarbeidet sikrer at de reisende på en enkel måte kan forholde seg til ulike takstsystemer i de ulike amt og hos ulike trafikktutøvere. I oktober 1998 ble «Rejseplanen» etablert av DSB og alle busstrafikkselskaper i Danmark. Med hjelp av «Rejseplanen» kan den reisende finne alternative reisemuligheter fra og til adresser, stasjoner/bussholdeplasser og severdigheter. Realtidsinformasjon skal inkluderes i «Rejseplanen». Om kort tid skal det være mulig å søke reiseplaner fra adresser til adresser i hele landet. I Danmark har blant annet amtenes trafikkselskaper og DSB dessuten tatt initiativ til opprettelsen av selskapet Rejsekort A/S. Hensikten er å utvikle en nasjonal og enhetlig standard for elektronisk billettering. Allerede fra 2005 skal smartkortløsninger basert på denne standarden innføres i blant annet København-området.

Trafikministeriet i Danmark la, ved gjennomføring av den første konkurransen om avtale om persontransport, betydelig vekt på at jernbanen skulle forbli et sammenhengende transportsystem. Som en del av avklaringen av rammevilkår i forkant av konkurransen, kom Trafikministeriet til enighet med DSB om at en eventuell ny trafikktutøver skulle få fri tilgang til relevante deler av DSBs salgs- og distribusjonssystem ROSA. Vinnende trafikktutøver ble pålagt å ta i bruk enkelte moduler i ROSA slik at både DSB og trafikktutøveren skulle kunne tilby den reisende salg av gjennomgående billett med plassreservering.

I Sverige er myndighetene svært opptatt av å sikre etablering av transportvergrepene løsninger. Rikstrafikken er i den sammenheng gitt et ansvar for å sikre et transportovergrepene informasjonssystem og innføre forskrifter som pålegger trafikktutøvere å tilby service som inneholder reservering og kjøp av togbilletter for gjennomgående reiser. Det er forutsatt at de tiltak som iverksettes, skal bygge på eksisterende løsninger. Samtrafikken vil i denne sammenheng spille en viktig rolle.

Samtrafikken ble opprettet tidlig på 90-tallet og fyller flere viktige roller. En sentral rolle er å forstå rutesamordning mellom de forskjellige trafikkslag og på den måten sikre gode korrespondanseløsninger mellom ulike trafikktutøvere på stasjoner og holdeplasser. Myndigheter med ansvar for tildeiling av ruteleier og kjøp av transporttjenester, foretar sin planlegging ut fra premisser som legges

gjennom Samtrafikens rutesamordningsrolle. Samtrafikken har også utviklet et sett av standard minimumsreisevilkår, som alle trafikkutøvere som har avtaler med blant annet Rikstrafikken, er pålagt å følge. Samtrafikken arbeider nå blant annet med å sikre at alle trafikkutøvere bruker enhetlige definisjoner for ulike kundegrupper (for eksempel aldersgrenser).

Erfaringer fra andre land er at myndigheter som på et tidlig tidspunkt tar standpunkt til hvordan et sammenhengende transportsystem skal sikres, lettere kan etablere et helhetlig system. Danmark og Storbritannia påla allerede ved første konkurranseutsetting alle trafikkutøvere å bruke moduler i det tidligere monopolselskapets salgs- og distribusjonsløsninger, slik at de reisende også etter innføring av konkurranse kan bestille billetter med plassreservering på gjennomgående reiser. I Sverige, som kom tidligst i gang med konkurranse, har man først i ettertid forsøkt å etablere løsninger som gir tilsvarende muligheter for de reisende som i Danmark og Storbritannia. Dette har resultert i et mindre kundevennlig transportsystem, og et betydelig merarbeid for å lage standardgrensesnitt mellom den tidligere monopolisten (nå SJ AB) sin salgs- og distribusjonsløsning, PETRA, og andre tilsvarende løsninger i markedet.

For Norge legger Samferdselsdepartementet vekt på å tilrettelegge for gode intermodale løsninger som omfatter elektronisk billettering og reiseinformasjon. Dette er også bakgrunnen for at departementet tok initiativet til etableringen av Nasjonale retningslinjer for elektronisk billettering, publisert i Vegdirektoratets Håndbok 206 «Elektronisk billettering», og har støttet ARKTRANS-samarbeidet hvor blant annet en felles referansearkitektur for multimodal reiseinformasjon har blitt utviklet.

Det foregår en betydelig teknisk utvikling på en rekke av de områdene som berører et sammenhengende transportsystem. I særlig grad gjelder dette bruk av smartkortteknologi ved salg og verifisering av billetter. Departementet vil utrede og avklare i hvilken grad og hvordan en kan sikre et sammenhengende transportsystem. For jernbanesektoren vil avklaringer måtte tas før departementet går i gang med å utforme konkurransedokumentene for de neste trafikkpakkene på grunn av at togtrafikken som det skal konkurreres om i de neste pakke- ne, har større grenseflater mot andre transporttilbud enn det togtrafikken på Gjøvikbanen har.

2.5.4 Hensynet til de ansatte

Tilgangen til kvalifisert personell for å utføre de forskjellige oppgavene innenfor jernbanedrift er avgjø-

rende for å levere togtenester. Erfaringer fra utlandet tilsier at særlig tilgangen på kvalifiserte førere av rullende jernbanemateriell har vært en viktig faktor når en ny trafikkutøver skal overta trafikken på en strekning. For å legge til rette for virksom konkurranse har departementet derfor vært opptatt av at alle trafikkutøvere skal ha muligheter til å knytte til seg nødvendig nøkkelpersonell.

Frem til nå har opplæring og utdanning av lokomotivførere blitt ivaretatt av aktørene selv, det vil si i praksis NSB. Kontrollen med tilgangen til en viktig ressurs for tjenesteproduksjonen kan ikke være forbeholdt en av aktørene i et konkurranseregime, jf. nærmere omtale i St.prp. nr. 62 (2003–2004). I januar 2005 startet Norsk jernbaneskole, i regi av Jernbaneverket utdanning, av nye lokomotivførere. Skolen arbeider også med å etablere opplæringstilbud for annen jernbanefaglig kompetanse.

Innføring av konkurranse kan skape usikkerhet for mange av de ansatte i jernbanesektoren. Departementet er derfor opptatt av at endringene gjennomføres på en måte som ivaretar behovet for forutsigbarhet for dem som berøres, og har lagt vekt på en god dialog med fagorganisasjonene i sektoren som har blitt løpende orientert om status for innføringen av konkurranse. Dette har gitt departementet god innsikt i de forhold som jernbanepersonellet er opptatt av og premisser som må ligge til grunn for at arbeidstakere skal foreta et skifte av arbeidsgiver. Et viktig forhold er lengden på kontraktene det skal konkurreres om.

De ansatte er også opptatt av at reglene i arbeidsmiljølovens kapittel XII A om virksomhetsoverdragelse kommer til anvendelse. Dersom virksomheten overdras vil berørte arbeidstakere ha krav på å få overført sine arbeidsforhold til den trafikkutøveren som overtar ansvaret for driften av togtilbudet. Videre vil de ansatte ha krav på å opprettholde sine individuelle lønns- og arbeidsvilkår etter arbeidsavtale og tariffavtale slik disse er regulert på tidspunktet for virksomhetsoverdragelsen. Tariffavtalte individuelle lønns- og arbeidsvilkår opprettholdes ut tariffperioden.

Etter arbeidsmiljøloven § 73 A kommer reglene om virksomhetsoverdragelse til anvendelse ved overføring av virksomhet eller deler av virksomhet til en annen innehaver som følge av overdragelse. I praksis innebærer dette at det først kan tas stilling til om virksomhetsoverdragelsesreglene kommer til anvendelse når en trafikkutøver har vunnet konkurransen om en trafikkpakke.

I det innledende arbeidet med å etablere konkurranseregimet, hvor behovet for å skape forutsigbare rammebetingelser er spesielt viktig, vil det derfor kunne være aktuelt for departementet som kjøper å avklare på forhånd at reglene om virksom-

hetsoverdragelse skal gjelde i en særskilt konkurranse – uavhengig av hva de faktiske forhold tilsier etter valg av trafikktøver. Det er lagt opp til at reglene om virksomhetsoverdragelse skal legges inn som en premiss i konkurransen om Gjøvikbanen, blant annet fordi konsekvensene av å opprette Norsk jernbaneskole ennå ikke er kjente.

Departementet ønsker likevel ikke å legge for sterke bindinger på arbeidstakeres og arbeidsgiveres frihet til sammen å finne gode løsninger som reguleres i arbeidsavtaler. Ved valg av trafikktøver i en konkurranse vil departementet legge vekt på trafikktøvernes beskrivelser av de løsninger som gjelder rekruttering av ansatte og ikke minst de tiltak som kan gjennomføres for å opprettholde varige arbeidsforhold, som for eksempel trafikktøvernes opplegg for kompetanseutvikling.

Den nytenkning og driftseffektivisering som kan oppnås ved innføring av konkurranse om persontransportavtaler, vil etter departementets mening bidra til å sikre arbeidsplasser i jernbanesektoren i årene fremover.

2.5.5 Hensynet til markedsaktørene

Samferdselsdepartementet har invitert potensielle trafikktøvere og andre virksomheter i jernbanesektoren til å formidle erfaringer med og synspunkter på den type omlegging det legges opp til gjennom konkurranseutsettingen. Kontakten er viktig for å kunne lykkes med innføringen av konkurranse.

Som i næringslivet for øvrig er markedsaktørene innen jernbanesektoren opptatt av at myndighetene skal skape stabile og forutsigbare rammebetingelser. Særlig viktig er avklaring av hvilken togtrafikk som skal være gjenstand for konkurranse gjennom trafikkpakker, og i hvilken rekkefølge disse skal lyses ut for konkurranse. Videre er trafikktøverne opptatt av at trafikken det skal konkurreres om, er av et visst omfang. Spesielt gjelder dette for trafikktøvere som ennå ikke er etablert i Norge, og som derfor foreløpig ikke kan fordele sine etablerings- og administrasjonskostnader på flere driftsaktiviteter. Potensielle trafikktøvere i det norske jernbanemarkedet forventer at rammevilkårene etableres på en slik måte at konkurranse kan skje på mest mulig like vilkår. Lovforslagene som skal regulere konkurransen er basert på slike premisser.

Departementet er på den annen side opptatt av at overgang til et konkurransemarked også må sikre NSB rimelige overgangsordninger. NSB må få anledning til å omstille seg for å kunne delta i kom-

mende konkurranser som en fullverdig aktør og på de samme vilkår som sine konkurrenter.

Hvis det ikke fastsettes riktige og rimelige rammebetingelser for alle potensielle deltakere, er det en fare for at det relativt beskjedne norske jernbanemarkedet ikke fremstår som attraktivt nok til å vekke interesse hos potensielle trafikktøvere. Nedenfor er det redegjort for utformingen av trafikkpakker og tempo i det videre konkurransearbeidet.

2.6 Fremgangsmåte ved innføring av konkurranse

2.6.1 Konkurranse om trafikkpakker

Prinsippet som er lagt til grunn for innføringen av konkurranse om rett til å drive persontrafikk på det norske jernbanenettet, er at konkurransen skal omfatte retten til å drive et nærmere definert togtilbud på avgrensede deler av jernbanenettet. Togtilbudet som lyses ut i en konkurranse, omtales som en trafikkpakke. Ved utforming av den enkelte trafikkpakke må departementet ta nærmere stilling til om det definerte togtilbudet skal omfatte all persontransport på de aktuelle strekningene eller bare deler av persontransporten (eksempelvis retten til å drive rutegående persontransport).

Det norske markedet for persontransport med jernbane er relativt lite. Potensielle trafikktøvere har gitt uttrykk for at de ønsker konkurranse om større trafikkpakker for å kunne ta ut noen av de stordriftsfordeler som ligger i jernbanedriften. For å sikre interesse for det norske jernbanemarkedet hos internasjonale aktører legges det opp til konkurranse om større trafikkpakker (målt i produserte togkilometer) etter at konkurransen om Gjøvikbanen er gjennomført. Det legges også opp til dag- og nattogene på regiontogstrekningene inngår i trafikkpakkene som legges ut for konkurranse.

Det ble i St.meld. nr. 24 (2004–2204) Nasjonal Transportplan 2006–2015 varslet at følgende trafikkpakker vil etterfølge Gjøvikbanen:

- Bergensbanepakken (togtrafikken på Bergensbanen og vintertrafikk på Flåmsbanen)
- Sørlandsbanepakken (togtrafikken på Sørlandsbanen, Jærbanen og Arendalslinja)

I NTP 2006–2015 er det gitt en nærmere redegjørelse for valget av disse trafikkpakkene. Det er samtidig gjort oppmerksom på at før det lyses ut konkurranse om ulike trafikkpakker, er det behov for å vurdere nærmere jernbanetilbudet i trafikkpakkene i forhold til andre konkurrerende og suppleren-

de kollektivtilbud. Dette vil skje i forbindelse med utformingen av konkurransedokumentene knyttet til den enkelte pakken.

Etablering av jernbanevirksomhet i et nytt marked krever betydelige investeringer. Potensielle trafikkutøvere legger langsiktige strategier til grunn for en inntreden i det norske jernbanemarkedet. Som følge av at det norske jernbanemarkedet er relativt lite, er det viktig med stabile rammer for tilretteleggingsarbeidet. Departementet tar derfor sikte på å avklare oppstart og tempo for gjennomføring av konkurransene om Bergensbanepakken og Sørlandsbanepakken i løpet av 2005. NSB har et særskilt behov for å få en slik avklaring samt få avklart opplegg for og innfasing av konkurransene for de etterfølgende trafikkpakkene. Avklaringene må foretas parallelt med den forestående reforhandling av inngått rammeavtale 2003–2006 mellom Samferdselsdepartementet og NSB.

2.6.2 Gradvis innføring av konkurranse

Det er departementets vurdering at arbeidet med å innføre konkurranse om retten til å drive persontransport med jernbane bør skje gradvis ved at trafikkpakkene lyses ut for konkurranse over noe tid. Det vil gi nåværende og nye aktører i sektoren rimelig tid til omstilling. Dette gjelder også de ansatte i sektoren.

Omlegging til konkurranse i en så kompleks sektor som jernbanesektoren tilsier at også myndighetene har behov for å lære av erfaringer underveis. Departementet mener det er viktig med en fremdrift i arbeidet som muliggjør korrigering av strategiene i lys av de erfaringer som høstes gjennom arbeidet med de første konkurransene og i lys av nye erfaringer fra andre land.

For nye markedsaktører som har som strategi å vinne flere konkurranser for å utnytte de eventuelle stordriftsfordeler som er knyttet til jernbanedrift, er det et poeng at tempoet i tilretteleggingsarbeidet holdes oppe. Departementet legger derfor opp til en suksessiv konkurranseutsetting av togtrafikken. Denne tenkningen ligger også til grunn for at det i Nasjonal Transportplan 2006–2015 ble varslet at konkurransene om Sørlandsbanepakken og Bergensbanepakken skal etterfølge konkurransen om Gjøvikbanen raskest mulig.

2.6.3 Konkurransesedyrer

Gjennomføringen av konkurransene om trafikkpakkene må skje i henhold til regelverket for offentlige anskaffelser og statsstøtte.

Valg av konkurranseprosedyre må foretas forut for hver konkurranse. Som grunnlag inngår blant annet nærmere vurderinger av hva som er målene med konkurransen, hvor sammensatt og kompleks trafikkpakken er og hvilken konkurransesituasjon som foreligger i det aktuelle tilfellet. Konkurransene kan gjennomføres som anbuds konkurranse eller kjøp etter forhandling.

En ren anbudsprosedyre innebærer at kjøper ikke kan forhandle med tilbydere etter mottak av tilbud. Det er likevel rom for å kunne avklare enkeltforhold i et tilbud. Anbudsprosedyren foretrekkes ofte ved kjøp av standardiserte tjenester eller tjenester som oppdragsgiveren klart kan definere i kravspesifikasjoner.

En konkurranseprosedyre som gjelder kjøp etter forhandling er mest naturlig i de tilfeller oppdragsgiver enten ikke kan eller vil detaljfastsatte kravene til tjenestene og i tilfeller hvor oppdragsgiver kan regne med at forhandlingene kan resultere i et bedre sluttresultat, eller dersom få aktører antas å være interessert.

Innenfor disse konkurranseprosedyrene vil det kunne være enkelte varianter. Hver av prosedyrene har sine fordeler og ulemper, og det er opp til kjøper selv å avgjøre hvilken konkurranseprosedyre som er mest hensiktsmessig i det enkelte tilfellet. Departementet mener kjøp etter forhandling i mange tilfeller vil være den konkurranseprosedyren som passer best for de innledende trafikkpakkene.

2.6.4 Kontraktmodeller

Når det offentlige kjøper persontransporttjenester, skilles det mellom kontraktmodeller basert på bruttokontrakt og modeller basert på nettokontrakt. En bruttokontrakt innebærer at oppdragsgiver betaler trafikkutøver et bestemt beløp for å trafikere en strekning. Trafikkinntektene som trafikkutøveren mottar fra de reisende, tilfaller oppdragsgiver. Trafikkutøveren har dermed ingen risiko knyttet til inntektssiden i avtaleforholdet. Ved en nettokontrakt er det trafikkutøveren som får inntektene fra trafikken, mens kjøpende myndighet yter et tilskudd til trafikkutøveren (ofte et fast årlig tilskudd) i tillegg til trafikkinntektene.

Den vesentligste forskjellen mellom kontraktmodellene er at myndighetene har inntektsansvaret ved en bruttokontrakt, mens trafikkutøveren har inntektsansvaret ved en nettokontrakt. Den som har inntektsansvaret vil etter departementets vurdering ha det største incitamentet til å ta initiativ i markedet for å generere mest mulig trafikkvolum, som gjør underskuddet så lite som mulig. Ved bruk av en nettokontrakt vil trafikkutøveren opptre som

aktiv markedsaktør. Ved innføring av konkurranse i jernbanesektoren i andre land har nettokontraktmodellen vært den foretrukne løsningen.

Hvilken kontraktmodell som er mest hensiktsmessig vil for øvrig avhenge av en rekke forhold, herunder inntektsgrunnlaget for det gitte togtilbudet, konkurransesituasjonen i forhold til andre transportmidler, mulighetene for forbedringer av togtilbudet, aktørenes forhold til risiko og de finansielle rammene kjøpende myndighet er underlagt. Det er derfor ikke på prinsipielt grunnlag gitt hvilken kontraktmodell som bør velges ved den enkelte konkurranse. Det er likevel sterke argumenter som taler for valg av en nettokontraktmodell i de tilfeller det er en målsetting å få flere til å reise med toget. Dette er tilfellet ved konkurransen om Gjøvikbanen, og derfor er nettokontraktmodellen valgt for denne konkurransen.

2.6.5 Tildelingskriterier og incitamenter

Departementet vil fastsette mål for hver enkelt konkurranse. Disse vil være basert på intensjonene med innføringen av konkurranse, jf. pkt. 2.1. Konkurransene vil baseres på en modell hvor kriteriene for tildeling av den enkelte kontrakt avledes av målene med konkurransen. De konkrete krav til tjenesteytelsene, som fastsettes i kravspesifikasjoner for den enkelte konkurranse, vil ta utgangspunkt i tildelingskriteriene. En slik fremgangsmåte sikrer at kravene understøtter målene med konkurransen.

Gjennomføringen av den enkelte konkurranse skal være forutsigbar for aktørene i markedet og målene med konkurransen og kriteriene for tildeling vil gjøres kjent for tilbyderne.

I de kommende konkurranser legges det opp til konkurranse om flest mulige forhold knyttet til både kostnads- og inntektssiden. Dette vil kunne stimulere til utvikling av bedre togtilbud og effektivisering av togdriften for på den måten å øke jernbanens konkurranseevne. Konkurranse forutsetter at rammevilkårene er fastsatt på en slik måte at trafikktøverne kan konkurrere på mest mulig like vilkår.

Mange av trafikkavtalene vil inneholde incitamenter med sikte på at trafikktøveren innretter seg på en ønsket måte. Dette er særlig aktuelt i de tilfeller hvor det ellers er grunn til å anta at trafikktøverne ikke legger opp til å levere tjenester i henhold de samfunnsøkonomiske mål en vil oppnå med konkurransen. Erfaringer fra konkurranser i andre land, eksempelvis Danmark, viser at incentivmekanismer, hvis de er utformet på en riktig måte,

kan gi svært positive effekter for oppdragsgiverens mål med inngåelse av trafikkavtalen.

Bruk av incentivmodeller krever at oppdragsgiveren har inngående kompetanse om de drifts- og markedsforhold som trafikktøveren stilles overfor. Ikke bare selve modellen for incentiver, men også de tall og fakta som skal danne grunnlaget for fastsettelse av referansenivåer, må benyttes korrekt for at modellen skal ha den tilsktede effekten. Departementet vil i de innledende etapper med innføringen av konkurranser vurdere ulike modeller og tilpasse disse på en hensiktsmessig måte etter hvert som det får økt kunnskap om driftsforholdene til trafikktøverne.

2.6.6 Kontraktperiodens lengde

Kontraktperiodens lengde har stor betydning for de parter som berøres av en konkurranse. Dette gjelder oppdragsgiver, trafikktøver, underleverandører, de reisende og lokale myndigheter. Det er derfor mange forhold det må tas hensyn til ved fastsettelse av kontraktperiodens lengde.

Jernbanesektoren kjennetegnes av blant annet høye etableringskostnader. Som følge av dette har bransjen en forretningsmessig tilnærming som er preget av en lang tidshorison. For eksempel har rullende materiell ofte en levetid på opp til 30 år. Dette taler for at kontraktperiodene for trafikkavtaler med jernbane bør være relativt lange i forhold til transport som utføres med buss. Lange kontraktperioder gir trafikktøveren stabilitet og øker normalt viljen til å foreta nyinvesteringer. En lang kontraktperiode medfører også vanligvis større forutsigbarhet for alle involverte parter. Ikke minst er dette viktig for de ansatte i sektoren.

Den høye andelen av enkeltspor på det norske jernbanenettet begrenser fleksibiliteten i togdriften. Departementet ser det derfor ikke som hensiktsmessig med mange konkurrerende persontrafikkutøvere på den samme strekningen (konkurranse på sporet), men legger opp til konkurranse om retten til å drive persontogtilbudet på gitte strekninger (konkurranse om sporet). Trafikkutøverne vil derfor i mindre grad konkurrere med hverandre på de samme strekningene. Dynamikken skapes på denne måten først og fremst gjennom konkurransen om å få trafikkere strekningen, og gjennom konkurranse med andre transportmidler. Dette taler for å begrense kontraktperiodens lengde.

Erfaringer fra andre land viser en tendens mot lengre kontraktperioder da de første kontraktperiodene viste seg å være for korte (ofte bare 3 til 5 år). I mange tilfeller er kontraktperiodene på 8 til

10 år. Dette gjelder spesielt i de tilfeller hvor trafikkutøveren har forpliktet seg til å benytte nyere rullende materiell.

Lengden på kontraksperiodene må vurderes ved hver enkelt konkurranse og ses i sammenheng med en rekke forhold. Dette gjelder blant annet et ønske om å invitere konkurrerende trafikkutøvere til å foreta nyinvesteringer. Departementet vil legge til grunn kontraksperioder som gir trafikkutøver en nødvendig tidshorisont til å gjennomføre investeringer og være en aktiv markedsaktør. Dette er reflektert i konkurransegrunnlaget for Gjøvikbanen, der kontraksperioden er satt til 10 år.

2.7 Tilrettelegging for reell konkurranse

2.7.1 Jernbanesektorens særtrekk og utfordringer

Jernbanesektoren preges av en rekke særtrekk og forhold som i vesentlig grad påvirker muligheten til å legge til rette for konkurranse. Dette gjelder:

- nasjonale standarder for infrastruktur og rullende materiell
- lange ledetider for fremstilling av grunnleggende produksjonsfaktorer
- høye investeringskostnader for grunnleggende produksjonsfaktorer
- NSBs eierskap til de fleste grunnleggende produksjonsfaktorene
- den lave andelen av dobbeltspor på det norske jernbanenettet
- knappheten på enkelte ressurser, herunder sporkapasitet i Oslo-området
- infrastrukturens varierende standard
- en foreløpig lite utviklet tilgrensende næringsindustri

Ovennevnte forhold begrenser mulighetene for innføring av konkurranse på like vilkår uten offentlig inngrep. Dette er bakgrunnen for proposisjonens forslag til lovbestemmelser for å tilrettelegge for konkurranse. I de etterfølgende kapitler gjøres det kort rede for problemstillinger, tiltak og muligheter for å påvirke konkurranseforholdene.

2.7.2 Tilgang til infrastruktur

Jernbaneinfrastruktur

Sporkapasitet fordeles til trafikkutøvere etter objektive, ikke-diskriminerende kriterier. Regler om fordeling av sporkapasitet er fastsatt i forskrift og er

en del av implementeringen av EØS-regelverket for jernbanesektoren. Hva slags type transport som skal utføres, er avgjørende for prioriteten. Dagens regler innebærer at offentlig kjøpt trafikk har første prioritet i de situasjoner infrastrukturen er overbelastet. Regelverket gir imidlertid ingen veiledning i prioriteringsrekkefølgen når det er to trafikkutøvere som begge driver offentlig kjøpt trafikk på samme jernbanestrekning eller deler av en strekning. På enkelte strekninger, spesielt i Oslo-området, kan en slik prioritering bli aktuell. Det tilligger i dag Jernbaneverket å foreta denne prioriteringen. Departementet vil vurdere behovet for ytterligere klargjøring av prioriteringskriteriene.

Tilgangsrettighetene til det norske jernbanenettet er begrenset når det gjelder persontransport. NSB har tilgang til alle strekninger og kan drive alle typer transport. Flytoget har tilgang i det omfang departementet bestemmer, og trafikkutøvere som tildeles avtale om offentlig kjøp, har tilgang til nettet for å utføre den trafikken avtalen omfatter. I andre tilfeller kan trafikkutøvere søke departementet om tilgang. En slik tilgang vil da blant annet være avhengig av konkurranseforholdene mot NSB og Flytoget.

Det er lagt til grunn at den trafikkutøver som vinner en konkurranse skal ha enerett til å drive den aktuelle type trafikk på hele eller deler av strekningen. Trafikkutøveren skal kunne basere seg på at ikke andre togoperatører får anledning til å ta ut deler av det markedspotensialet som omfattes av trafikkutøverens avtale med staten. Det må derfor foretas begrensninger i den omfattende tilgangsretten NSB har i dag.

NSBs tilnærmede enerett til annen type persontransport enn den som vil inngå i avtaler med staten, kan gi NSB fordeler i konkurransen om disse avtalene. Departementet må også vurdere dagens regler for tilgangsrett i lys av dette.

Verksteder

Verksteder for rullende materiell må være tilknyttet jernbaneinfrastrukturen og ha en hensiktsmessig beliggenhet i forhold til de aktuelle strekningene som skal trafikkeres. Muligheter for alternativ lokalisering av verksteder er derfor sterkt begrenset. Av hensyn til en effektiv ressursallokering er det nødvendigvis heller ikke ønskelig at det bygges ut flere verksteder enn det som eksisterer i dag.

Når det gjelder vedlikehold av enkeltkomponenter på rullende materiell er det ikke alltid nødvendig at verkstedet er knyttet til jernbaneinfrastrukturen. Det er imidlertid grunn til å anta at vedlikeholdsutøvere ønsker å kunne utføre kompo-

nentvedlikehold i nærheten av der vedlikehold av det rullende materiellet foregår. Nærhet til strekningene som skal trafikkeres er derfor en fordel, og det er særlig viktig hvis vedlikehold må gjennomføres i materiellets driftspauser.

Det norske jernbanenettet er oppbygd slik at Oslo fungerer som et nav for de fleste strekningene. Det er derfor grunn til å anta at vedlikeholdsutøvere ønsker å etablere seg i Oslo-området. Ved driftspausebasert vedlikehold er det naturlig å etablere seg i nærheten av lokaltogstrekningen der trafikken foregår.

NSB eier i dag de fleste verkstedene i Norge, mens Jernbaneverket stort sett forvalter sporene frem til verkstedporten. På kort sikt tar departementet sikte på å håndtere trafikkutøvernes tilgang til verkstedinfrastruktur på samme måte som tilgangen til rullende materiell. Det skal søkes frivillige, avtalebaserte løsninger for tilgang med eieren av verkstedinfrastrukturen. Hvis frivillige løsninger ikke lar seg gjennomføre, vil departementet vurdere om eieren skal pålegges å gi tilgang.

Ved konkurransen om Gjøvikbanen har NSB, etter avtale med departementet, tilbudt den trafikkutøver som vinner konkurransen å få benytte anlegget i Lodalen i samdrift med NSBs datterselskap Mantena. Departementet vil vurdere om fremtidige konkurranser skal baseres på slike samdriftsløsninger, om trafikkutøverne skal tilbys egne steder eller om det skal legges til rette for at selvstendige vedlikeholdsutøvere skal kunne etablere seg i det norske markedet.

Verkstedinfrastruktur har mange likheter med den alminnelige jernbaneinfrastrukturen. For jernbaneinfrastrukturen foreligger det et regelverk for fordeling av kapasitet på det nasjonale jernbanenettet. Tilgangen til de knappe verkstedfasilitetene kan fordeles etter noen av de samme prinsippene. Ved vurderingen av fremtidige løsninger for tilgang til områder for vedlikehold, må det tas tilbørlig hensyn til vedlikeholdsutøvernes interesse i å benytte egne driftsmidler og samtidig legge til rette for en samfunnsmessig best mulig utnyttelse av ressursene.

Stasjoner

Når det gjelder stasjoner, er grensesnittet mellom eieren NSB og staten ved Jernbaneverket som infrastrukturforvalter fastlagt gjennom behandlingen av St. prp. nr. 2 (1996–97). NSB eier stasjonene, men Jernbaneverket har mot betaling rett til å disponere nærmere angitte arealer. Jernbaneverket kan stille disse arealene til disposisjon for andre aktører i jernbanesektoren. Arealer som Jernbanever-

ket ikke disponerer, må trafikkutøverne leie fra NSB. En slik leieavtale må inngås på selvstendig grunnlag, og leie betales forretningsmessig. Som det fremgår av St.prp. nr. 1 (2003–2004) vurderer Samferdselsdepartementet, uavhengig av spørsmålet om konkurranseutsetting, eierskapet til og disponering av jernbanestasjonene.

2.7.3 Tilgang til rullende materiell

Lokomotiver, vogner og motorvogner, det vil si alle enheter som med en fellesbetegnelse kalles *rullende materiell*, er vesentlige produksjonsfaktorer som er nødvendige for å kunne utføre persontransport med jernbane.

Materiellet påvirker for det første en stor andel av kostnadene ved jernbanedrift og for det andre har det stor betydning for inntekspotensialet som er knyttet til strekningene som legges ut for konkurranse. Materiellets standard og utforming har dessuten betydning for den totale reiseopplevelsen som tilbys de reisende. Departementet legger derfor opp til at tilbudt materiell skal være ett av kriteriene for tildeling ved konkurranse om persontransport med jernbane.

Ved hver konkurranse vil det bli stilt konkrete minstekrav til rullende materiell som kan benyttes til å drive det ønskede togtilbudet. Kravene skal støtte opp under målsetningene for den enkelte konkurransen og særlig bidra til at flere vil benytte toget som transportmiddel. På bakgrunn av de fastsatte kravene vil tilbyderne ha mulighet til å tilby de løsningene som de mener er best.

For å få en fungerende konkurranse er det nødvendig at andre tilbydere enn NSB også har mulighet til å tilby egnet materiell. Annenhåndsmarkedet for slikt materiell er imidlertid svært begrenset. Dette skyldes at materiellet som benyttes i Norge i dag, er tilpasset klimaet og de særnorske forholdene ved infrastrukturen. Blant annet varierer strømsystemet, sporvidden og vognprofilen som kan benyttes mellom landene i Europa, og dette gjør at utenlandsk materiell i mange tilfeller ikke kan brukes i Norge uten større ombygging.

Forholdene kan legges til rette for at trafikkutøvere finner det hensiktsmessig å foreta investeringer i nyere materiell ved å fastsette en tilstrekkelig lang oppstartsperiode for den enkelte konkurranse eller gi særskilte garantier knyttet til materiellets restverdi. En annen måte som kan benyttes, er at departementet sikrer tilgang til egnet materiell for alle aktører som vil delta i en konkurranse.

Departementet er opptatt av å søke løsninger som kan stimulere til at materiell blir en viktig konkurransefaktor. Dersom konkurranse på rullende

materiell ikke kan oppnås, vil departementet tilrettelegge for at det blir gitt tilgang til rullende materiell for alle tilbydere på like og ikke-diskriminerende vilkår. Departementet søker først og fremst frivillige løsninger, hvor det på forhånd forhandles frem avtaler som gir andre trafikkutøvere tilgang til egnet materiell av tilfredsstillende standard. Derksom dette ikke er mulig, anser departementet at det på visse vilkår er nødvendig å pålegge utleie fra NSB.

2.7.4 Tilgang til støttefunksjoner

For kundenes tilgang til billetter og annen reiseinformasjon er det viktig at trafikkutøverne er knyttet til hensiktsmessige salgs- og distribusjonssystemer. Avhengig av hvilke krav som stilles til leveransen fra myndighetenes side med hensyn til løsninger som skal sikre at jernbanen oppleves som et sammenhengende transportsystem (for eksempel innen området salg av billetter for gjennomgående reiser), vil også dette kunne være et hinder for etablering av en effektiv konkurranse. Det legges derfor opp til en regulering av tilgangen til eksisterende salgs- og distribusjonssystemer i Norge.

Når det gjelder andre støttefunksjoner, for eksempel renhold, kiosksalg og lignende om bord i toget, regner departementet med at det finnes et fungerende marked som kan tilby denne type tjenester til trafikkutøverne.

2.8 Særskilt om den første konkurransen – Gjøvikbanen

Den første konkurransen departementet gjennomfører gjelder persontransport på Gjøvikbanen. Det konkurreres om å få eneretten til å drive det rutegående togtilbudet for befordring av passasjerer på Gjøvikbanen i perioden juni 2006 til juni 2016. Konkurransen ble kunngjort 30. april 2004. Interessenter måtte søke om å bli prekvalifisert innen 2. august 2004. Sju søkere ble prekvalifisert på grunnlag av departementets vurdering av finansielle, organisatoriske og sikkerhetsmessige forhold.

Departementet sendte ut konkurransegrunnlaget med kravspesifikasjoner til de prekvalifiserte søkerne 21. september 2004. Tilbudsfristen var 7. februar 2005. Det tas sikte på å inngå trafikkavtalen i løpet av forsommeren 2005. Trafikkstart er planlagt ved ruteterminskiftet i juni 2006.

For å sikre at konkurranse om drift av persontransporttjenester på Gjøvikbanen kan gjennomføres på like og ikke-diskriminerende vilkår, har departementet og NSB kommet frem til avtaler om tilgang til viktige produksjonsfaktorer for konkurrerende trafikkutøvere. Den trafikkutøver som vinner konkurransen, kan velge å tre inn i avtalene (og leie produksjonsfaktorene av NSB) eller stille med andre produksjonsfaktorer så lenge disse er i samsvar med departementets krav.

Andre vesentlige forhold som berører konkurransen, er omtalt tidligere i dette kapittelet. Konkurransgrunnlaget for Gjøvikbanen er tilgjengelig for offentligheten.

3 Høringen

3.1 Hovedpunktene i høringsnotatet

Samferdselsdepartement sendte forslag til endringer i jernbaneloven ut på høring 7. mai 2004 med høringsfrist 21. juni 2004.

Departementet foreslo i høringsnotatet endringer i jernbaneloven som muliggjør etablering av et nøytralt konkurranseregime innen persontransport med jernbane. Stortinget har sluttet seg til at offentlig kjøp av persontransport med jernbane skal skje gjennom konkurranse. Høringsnotatet omhandler den lovreguleringen som er foreslått ved innføring av konkurranse.

Departementet foreslo at de grunnleggende prinsippene for gjennomføring av konkurranse på det norske jernbanenettet lovfestes. Dette gjelder prinsippene om likebehandling, ikke-diskriminering og åpenhet. Med særlig tanke på å hindre ulovlig krysssubsidiering ble det også foreslått regler for å sikre transparens i de underliggende økonomiske forholdene hos tilbydere.

Det ble foreslått å presisere i jernbaneloven at kravene om godkjenninger og tillatelser i jernbaneloven kapittel II også skulle gjelde for den som etter konkurransen tildeles avtale om persontransport med jernbane.

Dessuten ble det foreslått at departementet gis de nødvendige inngrepshjemler overfor sektorens aktører for å sikre at innføring av konkurranse om avtaler om persontransport med jernbane kan gjennomføres på like og ikke-diskriminerende vilkår. Dette gjelder for det første en hjemmel for departementet til å pålegge eiere av rullende materiell å stille materiellet til disposisjon for annen trafikkutøver som tildeles avtale om persontransport med jernbane.

For det andre gjelder det en hjemmel for å kunne pålegge eier av verkstedsinfrastruktur, salgs- og distribusjonssystemer og andre støttesystemer som er relevante for drift av persontransport med jernbane, å stille disse til disposisjon for trafikkutøver som tildeles avtale om persontransport med jernbane.

For at departementet skal være sikret de beste forutsetninger for å tilrettelegge og gjennomføre fremtidige konkurranser med jernbanen, ble det foreslått i høringsnotatet at departementet gis hjemmel til å pålegge enhver utøver av persontransport

med jernbane å utlevere informasjon som anses nødvendig for tilrettelegging for og gjennomføring av konkurranser.

Det ble videre foreslått at departementet skal få adgang til å gi pålegg om gjensidig reiseinformasjon og salg av billetter mellom to eller flere utøvere av persontransport med jernbane.

Siden regelverket om konkurranser om avtaler om persontransport med jernbane i Norge er såpass sektorspesifikt, er det departementets syn at kontroll- og styringsfunksjoner bør utøves av departementet selv. På denne bakgrunn ble det i høringsnotatet foreslått at departementet gis kompetanse til å overvåke persontransportmarkedet, føre kontroll med konkurranseforholdene og til aktivt å gripe inn mot markedsaktørene.

Departementet foreslo at det i tillegg til de nye hjemlene i jernbaneloven, gis en generell forskriftshjemmel som kan benyttes til å fastsette mer detaljerte regler som måtte anses nødvendig for å regulere etableringen av konkurranseregimet. Det er departementets syn at forskriftshjemmelen skal kunne benyttes til å utarbeide et helhetlig regelverk om tilretteleggelsen for og gjennomføringen av konkurranser. Den generelle forskriftshjemmelen skal danne grunnlaget for et effektivt og tilstrekkelig fleksibelt styringsverktøy for departementets konkurransearbeid. Departementet la i høringsnotatet til grunn at forskrifter vil bli gitt etter at lovhjemlene er vedtatt.

3.2 Høringsinstansenes syn

Høringsnotatet ble sendt til følgende adressater:

Departementene

AS Gråkallbanen

AS Oslo Sporveier

AS Trondheim trafikkelskap

Akademikerne

BaneTransport AS

Brønnøysundregistrene

CargoNet AS

Connex Norge AS

Direktoratet for arbeidstilsynet

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap

Flytoget AS

Forbrukerombudet
 Forbrukerrådet
 Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon
 Havarikommisjonen for Sivil Luftfart og Jernbane
 Jernbaneverket
 Kommunenes sentralforbund
 Konkurransetilsynet
 Landsorganisasjonen i Norge (LO)
 Luftfartstilsynet
 Malmtrafikk AS
 Mantena AS
 NAVO
 NHO
 NITO
 Norges Handikapforbund
 Norsk Jernbaneforbund
 Norsk Lokomotivmannsforbund
 Norsk Reiseinformasjon AS
 NSB AS
 Ofotbanen AS
 Oslo og Akershus Trafikkservice
 Riksrevisjonen
 Statens forurensningstilsyn
 Statens jernbanetilsyn
 Statens råd for funksjonshemmede
 Statens vegvesen
 Stor-Oslo Lokaltrafikk A/S
 Transportbrukernes Fellesorganisasjon
 YS
 ØstlandsSamarbeidet

Følgende høringsinstanser hadde merknader til forslaget:

Arbeids- og administrasjonsdepartementet
 Connex Norge AS
 Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap
 Finansdepartementet
 Flytoget AS
 Forbrukerombudet
 Forbrukerrådet
 Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon
 Jernbaneverket
 Konkurransetilsynet
 Landsorganisasjonen i Norge (LO)
 Luftfartstilsynet
 Norges Handikapforbund
 Norsk Jernbaneforbund
 Norsk Reiseinformasjon AS
 NSB AS
 Nærings- og handelsdepartementet
 Riksrevisjonen
 Statens råd for funksjonshemmede
 Statens vegvesen
 Transportbrukernes Fellesorganisasjon

Utenriksdepartementet
 ØstlandsSamarbeidet

De fleste av høringsinstansene som har uttalt seg er generelt positive til forslaget. Til sammen er det få merknader til den reguleringen som er foreslått.

Av de høringsinstansene som uttaler seg generelt om forslaget mener *Transportbrukernes Fellesorganisasjon* at regelverket som nå foreslås ikke går langt nok dersom man skal oppnå regjeringens mål om å få mest mulig igjen for de statlige midlene som bevilges til kjøp av persontransport, og dermed sikre en bedre utnyttelse av de økonomiske ressursene. Det hevdes at dersom dette målet skal nås bør regelverket åpne for at tilbydere kan innlevere tilbud hvor visse ruter eller strekninger skal betjenes med buss i stedet for tog. Transportbrukernes Fellesorganisasjon mener videre at selv om forslaget kun gjelder avtaler for statens kjøp av persontransporttjenester med jernbane, er det ikke grunn til å føre en annen politikk for strekninger der trafikken drives uten statlige tilskudd.

Luftfartstilsynet er positiv til forslaget, men savner en vurdering av sikkerhetsmessige konsekvenser. Tilsynet viser til at sikkerhetsinvesteringer utgjør en betydelig kostnad som i et konkurransemarked vil gjenspeiles i tilbudsprisen. Tilsynet stiller spørsmål ved om det eksisterende lovverket i tilstrekkelig grad ivaretar nødvendige sikkerhetskrav og sikrer mot at aktørene kutter hjørner for å spare utgifter.

NSB har en rekke merknader til den rettslige reguleringen. Merknadene vil bli behandlet nærmere nedenfor i tilknytning til de enkelte punktene i lovforslaget. Av mer generelle merknader mener NSB at departementets forslag vil innebære at Norge foretar en raskere og mer gjennomgripende regulering av jernbanesektoren enn ved innføring av konkurranse i Europa for øvrig. Det hevdes at dette er spesielt ugunstig som følge av det begrensede jernbanemarkedet og manglende interoperabilitet for det norske rullende materiellet. NSB mener at tempoet i konkurransearbeidet i Norge skal tilpasses utviklingen i Europa og at man skal ta hensyn til erfaringene fra andre land. NSB anbefaler at Norge ikke etablerer et mer inngripende konkurranseregime enn det som ellers er gjort i Europa, og at det legges opp til å høste erfaringer fra andre land innenfor EØS. I forlengelse av dette mener NSB at innføringen av konkurranse om avtaler om persontransport i Norge, i dag bør baseres på at nye aktører må benytte eksisterende materiell, eksisterende verkstedsfasiliteter og vedlikeholdskompetanse og eksisterende billettsystemer. Det

te gjelder inntil interoperabilitet og et fungerende marked for norsk materiell foreligger. NSB er således positiv til at nye aktører gis tilgang til disse produksjonsfaktorene, men mener at aktørene foreløpig også må ha en plikt til å benytte dem. Dersom det ikke etableres en plikt til å benytte eksisterende materiell, mener NSB at tilgang til materiell ikke bør sikres gjennom påleggshjemler slik som foreslått, men at man bør falle tilbake på eksisterende konkurranselovgivning og jerbanelovgivning. NSB mener at det ikke vil være forsvarlig å innføre det foreslåtte regelverket uten at dette baseres på grundige, helhetlige, sikkerhetsmessige og økonomiske konsekvensanalyser. I denne sammenheng savner NSB en analyse av de økonomiske konsekvensene for samfunnet ved at nyere materiell settes ut av bruk, fordi nye trafikktøvere eventuelt benytter annet rullende materiell enn det eksisterende. NSB savner også vurderinger eller henvisninger til analyser i forhold til trafikksikkerhet. NSB hevder videre at forslaget innebærer at NSB nærmest vil fremstå som et virkemiddelselskap for staten med svekkede muligheter for å hevde seg i de kommende konkurransene, hvilket innebærer at NSB ikke vil kunne konkurrere på samme vilkår som andre aktører.

LO savner en særskilt vurdering av virkningene for de ansatte i jernbanesektoren. Både LO og *Forbrukerombudet* savner en særskilt vurdering av virkningene for trafikantene/forbrukerne.

ØstlandsSamarbeidet mener at kjøpsfunksjonen for enkelte jernbanestrekninger og områder bør kunne overføres til regionalt eller fylkeskommunalt nivå, og ber om at det tas hensyn til dette ved utforming av regler og forskrifter.

Spørsmålet som ble sendt på høring var ikke hvorvidt offentlig kjøp av persontransport med jernbane skulle være gjenstand for konkurranse, men hvorvidt den lovreguleringen som er foreslått for innføring av konkurranse er hensiktsmessig. En del av høringsinstansene har imidlertid uttalt seg om hvorvidt det bør innføres konkurranse om persontransport med jernbanen eller ikke.

Finansdepartementet, Nærings- og handelsdepartementet, Transportbrukernes Fellesorganisasjon, Konkurransetilsynet, Jernbaneverket og NSB uttaler at de er positive til innføring av konkurranse om persontransport med jernbane.

Finansdepartementet uttaler at virksom konkurranse innenfor jernbanesektoren vil gi en mer effektiv produksjon av transporttjenester.

Transportbrukernes Fellesorganisasjon mener at det er mulig å gå raskere frem med innføring av konkurranse enn det som er planlagt, uten at det

går på bekostning av hensynene til sikkerhet og gode og forutsigbare transporttilbud for de reisende.

NSB understreker selskapets bidrag til å legge til rette for innføring av konkurranse. NSB viser til at selskapet, både i dialog med departementet og internt i virksomheten, har søkt å bidra til at myndighetene kan lykkes med innføringen av konkurranse. Som nevnt foran mener imidlertid NSB at man bør gå saktere frem i tilretteleggingsarbeidet og tilpasse tempoet til utviklingen i Europa før øvrig.

Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon, Norges Handikapforbund og Statens råd for funksjonshemmede har ingen merknader til den foreslåtte lovreguleringen, men mener at det i fremtidige konkurransegrunnlag må stilles krav om universell utforming av det materiellet som skal benyttes ved trafikkering av strekningene. Disse høringsinstansene viser til de samfunnsøkonomiske gevinstene som det antas vil følge av at kollektivtransporten utformes slik at alle kan reise uten hindringer.

LO og *Norsk Jernbaneforbund* er kritiske til innføring av konkurranse om persontransport med jernbane og mener at det vil medføre et konstant press mot lønns- og arbeidsforhold, kvalitet, vedlikehold og avsetninger til investeringer i nytt materiell, som etter hvert kan føre til nedsatt regularitet og svekket sikkerhet.

LO mener videre at det ikke er belegg for å hevde at konkurranse på sporet vil føre til et billigere og bedre togtilbud. Det er ikke flere effektiviseringsgevinster å hente ut gjennom å innføre konkurranse om persontransport med jernbane. Kollektivtransporten er allerede kraftig effektivisert og har vært underfinansiert over lang tid. Den eneste muligheten for å oppnå nødvendige besparelser og kostnadsreduksjoner vil føre til svekkelse av de ansattes lønns- og arbeidsvilkår, noe som vil føre til flukt fra yrket og økte rekrutteringsproblemer.

3.3 Departementets alminnelige merknader

Departementet opprettholder det vesentligste av forslaget.

Sikkerhetsnivået innen jernbanesektoren i Norge fastlegges uavhengig av om strekningene drives med enerett for ett selskap, i delvis konkurranse eller konkurranse om all togtrafikk. Statens jernbanetilsyn fastsetter det generelle nivået. Sikkerhetsmessige forhold er behandlet ovenfor i pkt. 2.5.1.

Innføring av konkurranse om avtaler om per-

sontransport med jernbane i Norge er i tråd med den markedsåpningen som ellers skjer i EU. Arbeidet i Norge bygger i stor grad på erfaringer fra andre EØS-land, særlig Sverige, Danmark og Storbritannia.

Noen av reglene som foreslås er inngripende, men de er nødvendige for å tilrettelegge for konkurranse på like og ikke-diskriminerende vilkår. Gjennomføring av konkurranser om retten til å drive tidligere skjernet virksomhet medfører reduserte muligheter og spillerom for den trafikkutøveren som tidligere hadde enerett. Departementet mener forholdet til NSB, som inntil nå har hatt enerett til å utføre persontransport med jernbane på størstedelen av det norske jernbanenettet, i denne sammenhengen er rimelig og balansert ivaretatt.

De ansattes forhold ivaretas gjennom arbeids-

miljølovens regler, og krever ikke særregulering her.

Departementet mener at det er rom for ytterligere effektivisering av jernbanesektoren. Det kan for eksempel være betydelige effektiviseringsgevinster å hente ved at nye aktører bringer inn nye ideer og produksjonsmåter. Departementet er dessuten av den oppfatning at dynamikken som konkurranse om persontransport skaper, kan være egnet til å gjøre jernbanesektoren interessant som arbeidsplass.

Departementet konstaterer at de fleste høringsuttalelsene er positive til innføring av konkurranse om persontransport med jernbane. Departementet har merket seg at enkelte mener det er rom for å gå lenger, mens andre mener prosessen går for langt og for fort frem.

4 Behovet for lovregulering

4.1 Høringsforslaget

Departementet redegjorde i høringsnotatet for at overgangen fra et regime med enerett for enkelte aktører til et konkurranseregime, krever en rekke strukturelle grep i jernbanesektoren. Det ble vist til at noen av grepene er foretatt de siste 15 årene, hvorav ett av de viktigste var delingen av forvaltningsbedriften NSB i NSB BA og Jernbaneverket i 1996, jf. St.prp. nr. 2/Innst. S. nr. 31 (1996–97) og Ot.prp. nr. 2/Innst. O. nr. 10 (1996–97). Samme år ble Statens jernbanetilsyn opprettet, jf. St.prp. nr. 1/Budsjett-Innst. S. nr. 13 (1995–96). I tillegg er det gjennomført en betydelig markedsåpning med hensyn til adgangen til å kunne drive godstransport med jernbane.

Departementet redegjorde videre i høringsnotatet for at innføring av konkurranse om persontransport med jernbane skaper et reguleringsbehov da markedet ikke er tilstrekkelig utviklet til å kunne fungere på egen hånd. Markedet må derfor reguleres med sikte på å få til en virksom konkurranse. Med regulering siktet departementet til at det skal legges til rette for konkurranse på mest mulig like vilkår, herunder sikre muligheter for de forskjellige aktørene til å få tilstrekkelig tilgang til grunnleggende innsatsfaktorer og informasjon om trafikkgrunnlaget, slik at aktørene både har mulighet til å kalkulere forsvarlige tilbud og oppfylle kontrakter som valgt trafikkutøver.

I høringsnotatet viste departementet til at behovet for sektorspesifikk regulering er spesielt viktig i en overgangsfase fra enerett til konkurranse. Departementet legger opp til en erfaringsbasert, gradvis innføring av konkurranse på en sektor som hittil i stor grad har vært skjermet. Behovet for regulering av sektoren vil avta etter hvert som markedet selv gir virksom konkurranse.

Departementet foreslo i høringsnotatet endringer i jernbaneloven som 1) fastlegger hovedprinsippene for gjennomføringen av konkurranse, 2) gir myndighetene nødvendige inngrepshjemler overfor sektorens aktører, og 3) gir forskriftshjemmel for departementet til å fylle ut lovhjemlene med et mer detaljert forskriftsverk. Departementet la til grunn at forskrifter vil bli gitt av departementet etter at lovhjemlene er vedtatt.

4.2 Høringsinstansenes syn

Bare et fåtall av høringsinstansene har merknader til hvorvidt det er behov for lovregulering.

Av høringsinstansene som har merknader er det bare *Jernbaneverket* som er negativ. Jernbaneverket støtter målet om økt konkurranse, men er usikker på om rettslig regulering er det beste virkemiddelet for omstrukturering av sektoren.

Arbeids- og administrasjonsdepartementet støtter Samferdselsdepartementets syn på behovet for vesentlige lovmessige endringer for å oppnå målene for innføring av konkurranse om persontransport med jernbane. Arbeids- og administrasjonsdepartementet er enig i at den rettslige tilretteleggingen vil kreve endringer som bør fremgå av lovgivningen slik departementet legger opp til.

Enkelte høringsinstanser mener at det er behov for flere påleggshjemler enn forslaget legger opp til. *Flytoget* viser til at tilgang til lokomotivførere og annet personale vil være en avgjørende faktor i en oppstartsfase. Ved virksomhetsoverdragelse er den nye trafikkutøveren forpliktet til å overta personalet, men personalet har adgang til å motsette seg overgang helt frem til oppstart. Dette er et betydelig usikkerhetsmoment som i andre land har medført oppstartsvansker for den nye trafikkutøveren. *Flytoget* mener derfor at departementet ved overgang til ny trafikkutøver bør gis hjemmel til å pålegge den tidligere trafikkutøver å avgi nødvendig personale i en overgangsfase.

Jernbaneverket uttaler at det kan synes som om tilgang til stasjonsfasiliteter er uteglemt blant påleggshjemlene.

4.3 Departementets vurdering

Departementet viser til at tilgang til viktige produktionsfaktorer er nødvendig for å få til konkurranse på like og ikke-diskriminerende vilkår. Departementet mener det ikke er grunn til å tro at markedet i en overgangsfase er nok utviklet til at reell konkurranse kan oppstå uten inngripen fra myndigheter. Departementet erkjenner at pålegg er et alvorlig inngrep overfor den pålegget retter seg mot. En hjemmel til å gi pålegg er like fullt nødvendig.

Departementet foreslår imidlertid ikke en påleggshjemmel som sikrer at nye aktører som vinner avtale om persontransport, får tilgang til kvalifisert personell. En slik påleggshjemmel ville innebære en plikt for arbeidstakeren å ta arbeid hos den nye trafikkutøveren. Dette strider mot prinsippene i norsk og internasjonal rett som ligger til grunn for reglene om virksomhetsoverdragelse i arbeidsmiljøloven. Disse reglene tar sikte på å verne arbeidstaker og ikke den overtakende virksomhet. En slik påleggshjemmel ville muligens også være i strid med menneskerettighetsloven av 21. mai 1999 nr. 30 og Den europeiske menneskerettighetskonven-

sjon Artikkel 4, som forbyr at noen blir pålagt å utføre tvunget arbeid.

Departementet bemerker til Jernbaneverkets uttalelse at stasjonsfasilitetene ikke er utglemt. Ved delingen av forvaltningsbedriften NSB i NSB BA og Jernbaneverket, ble det lagt til grunn at eiendommer og fellesareal på stasjoner som er av en slik art at de må være tilgjengelige for andre trafikkutøvere enn NSB, skal eies av NSB men disponeres av Jernbaneverket. Departementet anser at ordningen som ble lagt til grunn i St.prp. nr. 2 (1996–97) ikke er til hinder for konkurranse på like vilkår.

5 Generelle merknader til lovforslaget

5.1 Generell forskriftshjemmel

5.1.1 Høringsforslaget

Overgangen fra enerett til et konkurranseregime innen persontransport med jernbane krever at det utarbeides nærmere regler og retningslinjer for hvordan innføringen av konkurranse skal gjennomføres. Departementet foreslo i høringsnotatet at hovedprinsippene for innføringen reguleres direkte i jerbaneloven, og at disse prinsippene suppleres med en forskriftshjemmel som kan benyttes til å fastsette de mer detaljerte regler som måtte anses nødvendig for å regulere konkurransearbeidet. Departementet fant at de forskriftshjemler som allerede finnes i jerbaneloven ikke er av en slik art at de dekker forskriftsregulering av alle aspekter ved konkurransearbeidet.

Departementet ga i høringsnotatet uttrykk for at enkelte prinsipper for etableringen av konkurranseregimet er så grunnleggende at de bør fremgå direkte av loven. Dette gjelder blant annet kravet om at konkurranse skal gjennomføres på like og ikke-diskriminerende vilkår, og at departementet skal sikre at hensynet til forutberegnelighet, gjennomsiktighet og etterprøvnbarhet ivaretas gjennom arbeidet, jf nærmere pkt. 5.2 og 5.3.

Departementet foreslo videre i høringsnotatet at det skulle fremgå av loven at tildeling av avtale om persontransport med jernbane ikke innebærer noen rettighet i forhold til de krav om tillatelse til å drive jernbanevirksomhet og trafikkeringsrett som allerede er gitt i eller i medhold av jerbaneloven, jf nærmere pkt. 5.4.

Departementet gjorde videre rede for at enkelte andre elementer i den planlagte innføringen av konkurranse er av en slik art at legalitetsprinsippet krever klar hjemmel i lov. Dette gjelder blant annet den foreslåtte adgangen for departementet til å gi pålegg om å stille rullende materiell til disposisjon for den trafikkutøver som tildeles avtale om persontransport med jernbane, og til å gi tilgang til verkstedsinfrastruktur og salgs- og distribusjonssystemer mv., jf nærmere pkt. 5.5 og 5.6.

Når det gjelder forskriftshjemmelen var det departementets forutsetning at denne skulle kunne benyttes til å utarbeide et helhetlig regelverk for tilretteleggelsen for og gjennomføringen av konkur-

ranser om persontransport med jernbane. Hjemmelen skal blant annet være den rettslige forankringen for nødvendige utfyllende bestemmelser i forhold til de konkrete prinsippene som er foreslått tatt inn i loven.

5.1.2 Høringsinstansenes syn

Bare tre av høringsinstansene har merknader til departementets forslag på dette punktet.

Connex deler departementets syn om at hovedprinsippene for innføring av konkurranse bør reguleres direkte i loven og at den nærmere regulering bør skje gjennom utfyllende regler i forskrift. *Connex* uttaler at dette vil gi et tilstrekkelig fleksibelt styringsverktøy for å ta hensyn til de erfaringene man skaffer seg etter hvert som innføringen av konkurranse skrider frem.

NSB uttaler at det kan være hensiktsmessig å fastsette de mer detaljerte reglene om konkurranseregimet og konkurranseprosedyrer i forskrifter. *NSB* mener imidlertid at lovteksten eller lovforarbeidene bør legge tydeligere rammer for forskriftenes innhold og presisere de overordnede prinsipper som skal gjelde for konkurranse om drift av persontransport med jernbane, i den grad de ikke allerede er regulert i jerbaneloven.

Jernbaneverket anser det som uheldig at lovens bestemmelser i stor grad skal utfylles i forskrift.

5.1.3 Departementets vurdering

Departementet bemerker at det ved valget mellom regulering gjennom lov eller gjennom forskrift vil måtte skje en avveining mellom kryssende hensyn. Unntak gjelder bare når hjemmel i lov er nødvendig fordi det dreier seg om tiltak som innebærer inngrep i private forhold (legalitetsprinsippet).

Etter en avveining av de hovedhensyn som er nevnt nedenfor, fastholder departementet at lovforslaget bør utformes som rammelovgivning hvor hovedprinsippene for konkurranseregimet reguleres direkte i jerbaneloven, og at disse prinsippene suppleres med en egen lovhjemmel for departementet til å fastsette de nærmere og mer detaljerte regler i forskrifter.

Hensynet til tilgjengelighet til regelverket tilsier

ikke at detaljerte regler om innføring av konkurranse bør fastsettes i loven. Det dreier seg om regulering av innføring av konkurranse innenfor en avgrenset sektor, hvor reguleringen av andre spørsmål i stor grad er nedfelt i forskrifter.

Departementet legger særlig vekt på at tilretteleggingsarbeidet for konkurranse om avtaler om persontransport med jernbane er i støpeskjeen i Norge. Gjennom den gradvise innføringen av kontrollert konkurranse vil departementet høste verdifulle erfaringer og på den måten tilegne seg stadig bredere kunnskap om hvilke forutsetninger og tiltak som er påkrevd for å oppnå en vellykket videreføring av konkurransen. Departementet legger vekt på at det på bakgrunn av erfaringene kan oppstå behov for endringer og tilpasninger i det rettslige rammeverket underveis, og at det derfor foreligger et klart behov for et effektivt og fleksibelt styringsverktøy for konkurranseprosessen.

Etter departementets vurdering er det i lovforslaget gitt tilstrekkelig klare rammer for forskriftenes innhold og for de prinsippene som skal legges til grunn for gjennomføringen av konkurransen.

5.2 Konkurransen på like og ikke-diskriminerende vilkår

5.2.1 Innledning

Ett formål med innføring av konkurranse om persontransport med jernbane, er å oppnå en mer effektiv tjenesteproduksjon. Konkurransen er egnet til å velge ut den «beste» kun hvis aktuelle tilbydere kan delta i konkurransen på like og ikke-diskriminerende vilkår. Innføringen av konkurranse må derfor tilrettelegges med dette for øyet.

5.2.2 Forslaget i høringsnotatet

Departementet foreslo i høringsnotatet at de grunnleggende prinsippene for innføring av konkurranse om avtaler om persontransport med jernbane skulle lovfestes i jerbaneloven. Det ble foreslått å ta inn en bestemmelse i loven som fastslår at innføring av konkurranse skal gjennomføres på like og ikke-diskriminerende vilkår. Departementet mente at det særlig var viktig å vektlegge dette, når det foretas en omlegging av prinsippene for tilgang til jernbanenettet for persontransport og innkjøpspraksis for offentlig kjøp av bedriftsøkonomisk ulønnsomme jernbanetjenester på et område hvor NSB nå har enerett.

Det ble i høringsnotatet også foreslått en be-

stemmelse som fastslår at departementet skal sikre at hensynet til forutberegnelighet, gjennomsliktighet og etterprøvbarhet ivaretas ved konkurransearbeidet. Departementet fremhevet i høringsnotatet at det i en konkurransesituasjon ikke bare er hensynet til oppdragsgivers interesser som skal ivaretas. Hensynet til rettssikkerhet for samtlige deltakere er også viktig. Ved å tydeliggjøre at konkurransene skal være basert på prinsippene om forutberegnelighet, gjennomsliktighet og etterprøvbarhet, ville departementet sikre at åpenhet forankres som et selvsagt utgangspunkt for tildelingen av avtaler om persontransport med jernbane. I høringsnotatet påpekte departementet at størst mulig grad av åpenhet rundt etableringen av konkurranseregimet ikke minst er nødvendig for å skape tillit rundt prosessen i markedet.

Departementet la i høringsnotatet til grunn at nærmere regler om offentlighet og innsyn eventuelt skulle tas inn i de forskriftene om innføringen av konkurranse som forutsettes utarbeidet med hjemmel i lovforslaget.

Nærmere om likebehandling, ikke-diskriminering og åpenhet

Et krav om at alle trafikkutøvere som ønsker å delta i konkurranser om persontransport med jernbane skal konkurrere på like vilkår, innebærer at alle har krav på å bli gitt like muligheter til å vinne konkurransen. Prinsippet om likebehandling og ikke-diskriminering skal sikre aktører en korrekt og rettferdig behandling, og er dermed en viktig rettssikkerhetsgaranti. Begrepet rettssikkerhet har her en noe annen valør enn ved tradisjonell myndighetsutøvelse, ettersom det vil bero på frivillighet i hvilken grad aktørene deltar i konkurranser og inngår kontrakt med det offentlige. Rettssikkerhet er imidlertid også viktig i konkurransesituasjonen, særlig tatt i betraktning at det offentlige som innkjøper av persontransporttjenester vil ha en maktposisjon som raskt kan forrykke balansen mellom partene i kontraktsforholdet.

Likebehandling og ikke-diskriminering innebærer blant annet at alle aktører i samme situasjon gis tilgang til samme type og mengde informasjon på ethvert trinn i prosessen frem til kontraktstildeling. Samtidig skal de kriterier og krav som oppstilles og som har betydning for konkurranseutfallet, fastsettes og anvendes på en ikke-diskriminerende måte. Departementet understreker særskilt den grunnleggende forpliktelse Norge har etter EØS-avtalen til å forhindre forskjellsbehandling på grunnlag av nasjonalitet. Det kreves selvsagt også at oppdragsgivers handlinger på ethvert stadium i tilretteleg-

gingen for konkurranse ivaretar hensynet til likebehandling av de potensielle aktørene.

Åpenhet er en viktig forutsetning for rettssikkerhetsgarantien ved innføring av konkurranse om persontransport med jernbane. Prinsippet om størst mulig åpenhet har en sterk og naturlig sammenheng med forutsetningene om likebehandling og ikke-diskriminering.

5.2.3 Særlig om NSBs og eventuelt Flytogets deltakelse i konkurransen

Som det ble redegjort for i Kollektivmeldingen, er regjeringen av den oppfatning at det finnes et potensial for mer effektiv bruk av ressursene, og dermed for økt tjenestekvalitet innen kollektivtransporten. Ett av flere mål med å utvikle den eksisterende eneretten til persontransport med jernbanen og å innføre konkurranse om slike tjenester, er således å bidra til en økonomisk effektivisering på dette området – slik at staten kan få mest mulig kollektivtransport for pengene, jf Kollektivmeldingen s. 8.

Det ble i høringsnotatet gjort rede for at det er en forutsetning fra departementets side at NSB skal kunne delta i fremtidige konkurranser om de persontransportleveranser som selskapet hittil har vært alene om å levere på det norske markedet. Dette vil være et naturlig neste trinn i den omstillings- og markedstilpasningsprosessen som allerede har pågått i bedriften over flere år. NSB har startet de interne forberedelsene til den varslede innføringen av konkurranse.

Også Flytoget, som er det andre statlig eide jernbaneselskapet på persontransportsektoren i Norge, vil kunne delta i kommende konkurranser.

De nevnte kravene til likebehandling, ikke-diskriminering og åpenhet ved tilrettelegging for avtaler om persontransport med jernbane aktualiseres spesielt i forhold til deltakelse fra NSB og Flytoget. I forbindelse med tilretteleggingen for konkurranse vil departementet opptre som regulatør (forskriftsgiver) og innkjøper. Dette er ikke i seg selv spesielt uvanlig eller problematisk. Behovet for klare linjer ved utøvelsen av departementets ulike roller er imidlertid avgjørende når regulatørrollen og kjøperrollen kombineres med det faktum at departementet også står som eier og forvalter av samtlige aksjer i NSB. Eierskapet til Flytoget ble overført fra Samferdselsdepartementet til Nærings- og handelsdepartementet 1. juli 2004.

Departementet fremhevet i høringsnotatet at verken NSB eller Flytoget skal stå i noen særstilling i forhold til andre potensielle aktører i en konkurransesituasjon. Statens eierinteresser i selska-

pene skal ikke under noen omstendighet være en utslagsgivende faktor ved evalueringen av tilbud om transportleveranser. Likhetsprinsippet betyr også at det statlige eierskapet ikke skal være noen diskvalifiserende omstendighet ved NSBs og Flytogets deltakelse i konkurranser.

5.2.4 Høringsinstansenes syn

Få av høringsinstansene har merknader til departementets forslag om å lovfeste de grunnleggende prinsippene for innføringen av konkurranse om avtaler om persontransport med jernbane. Det er bare *Transportbrukernes Fellesorganisasjon* som uttaler seg direkte om dette. Transportbrukernes Fellesorganisasjon deler departementets oppfatning av at prinsippene om like og ikke-diskriminerende vilkår, forutberegnelighet, gjennomsiktighet og etterprøvbarehet, er så grunnleggende for etableringen av konkurranseregimet at de bør fremgå direkte av loven.

Connex og ØstlandsSamarbeidet fremhever at departementet har gjort et godt og grundig forarbeid for å legge forholdene til rette for innføringen av konkurranse. *Connex* har i andre land erfart at myndighetene ikke har gjort tilsvarende forarbeid for å sikre at konkurransen skjer på like og ikke-diskriminerende vilkår.

Noen av høringsinstansene har merknader angående NSBs og Flytogets deltakelse i konkurransen. *Utenriksdepartementet* (UD) er enig i at overføring av Flytoget til Nærings- og handelsdepartementet vil skape klarere eier/regulatør-linjer i forhold til Flytoget. UD uttaler at mange av de hensyn som taler for overføring av Flytoget også synes å gjøre seg gjeldende for NSB. UD har imidlertid også merket seg de hensyn som taler for å beholde NSB i Samferdselsdepartementet, og at spørsmålet om hvor eierskapet til NSB skal ligge kun indirekte er berørt i høringsnotatet.

Lignende synspunkter har *Connex*, som anbefaler at eierskapet til NSB overføres til Nærings- og handelsdepartementet. *Connex* peker på at Samferdselsdepartementet i årene fremover i stadig større grad vil være kjøper av persontogtjenester, og at kravet til transparens tilsier at man bør unngå at det departementet som opptre som generalforsamling i NSB samtidig skal avgjøre hvilken trafikkutøver som skal tildeles kontrakten. Hensyn til likebehandling tilsier også at NSB og Flytoget eies av samme departement.

Transportbrukernes Fellesorganisasjon uttrykker tilfredshet med at departementet understreker at verken NSB eller Flytoget skal stå i noen særstilling i konkurransesituasjonen. Det uttales at Trans-

portbrukernes Fellesorganisasjon tidligere har fremhevet viktigheten av å fristille Flytoget fra NSB. Etableringen av Flytoget som et frittstående aksjeselskap, og overføringen av eierskapet til Nærings- og handelsdepartementet, understreker Flytogets stilling som en potensiell konkurrent til NSB og andre potensielle tilbydere ved offentlig kjøp av persontransporttjenester.

5.2.5 Departementets vurdering

Etter departementets vurdering bør de grunnleggende prinsippene for innføring av konkurranse om persontransport med jernbane lovfestes i jernbaneloven. Departementet opprettholder forslaget i høringsnotatet om at det tas inn en bestemmelse i loven om at innføringen av konkurranse skal gjennomføres på like og ikke-diskriminerende vilkår. Departementet opprettholder også forslaget i høringsnotatet om at departementet skal sikre at hensynet til forutberegnelighet, gjennomsiktighet og etterprøvnbarhet ivaretas i tilretteleggingsarbeidet. Det vises til de hensyn som ble fremhevet i høringsnotatet, jf pkt. 4 og 5.1 foran. Disse prinsippene vil også fastlegge rammene for de forskriftene som departementet vil gi om innføringen av konkurranse.

Som nevnt la departementet i høringsnotatet til grunn at nærmere regler om offentlighet og innsyn eventuelt skulle tas inn i de forskriftene om innføring av konkurranse som forutsettes utarbeidet med hjemmel i lovforslaget. Foreløpig ser departementet det slik at gjeldende regler i offentlighetsloven med tilhørende forskrifter, i hvert fall på nåværende tidspunkt, er tilstrekkelige til å ivareta både departementets og leverandørens behov for offentlighet, innsyn og konfidensialitet.

5.3 Tilbyderfunksjonen som en separat økonomisk enhet. Særlig om NSB som tilbyder

5.3.1 Høringsforslaget

I høringsnotatet foreslo departementet at det inntas en hjemmel i jernbaneloven for departementet til å kunne gi pålegg om at tilbyderfunksjonen (den bydende enhet) i de jernbanevirksomheter som ønsker å konkurrere om tildeling av avtaler om persontransport med jernbane i Norge, må være en separat økonomisk enhet. Det vil si at det skal kunne gis pålegg om at den bydende enhet som vil utføre persontransporten hos trafikkutøveren dersom den vinner avtalen om persontransport med jernbane,

holdes atskilt fra trafikkutøverens øvrige virksomhet. Bestemmelsen skulle sikre en tilstrekkelig grad av gjennomsiktighet (transparens) ved innføringen av konkurranse.

Departementet forutsatte i høringsnotatet at nærmere regler om hva som skal anses som en separat økonomisk enhet, blir gitt i forskrift. Departementet la til grunn at det ved den nærmere utformingen av påleggshjemmelen i forskriftene, i utgangspunktet ville stilles krav om at det etableres et *regnskapsmessig skille* mellom den enhet hos tilbyderen som utarbeider og inngir tilbudet, og den delen av tilbyderens øvrige virksomhet som driver beskyttet. Departementet uttalte at det i første omgang ikke har til hensikt å bruke lovhjemmelen for å kreve en selskapsmessig utskillelse av den bydende enhet.

5.3.2 Høringsinstansenes syn

Det er bare tre høringsinstanser, *Arbeids- og administrasjonsdepartementet* (AAD), *Nærings- og handelsdepartementet* (NHD) og *Konkurransetilsynet*, som har uttalt seg om dette punktet.

AAD støtter Samferdselsdepartementets forslag om at det kan stilles krav om at tilbyder skal være en separat økonomisk enhet. AAD viser til at faren for krysssubsidiering må reduseres til et minimum. AAD mener imidlertid at kravet ikke bør begrenses til et krav om regnskapsmessig skille, men at det bør kreves en selskapsmessig utskillelse av den bydende enhet. Etter AADs oppfatning viser erfaringer fra liberaliseringsprosesser i andre markeder at spørsmålet om krysssubsidiering raskt aktualiseres, og at en selskapsmessig utskillelse må til for å redusere mulighetene for konkurransebegrensende atferd.

NHD er enig i at det er viktig å hindre krysssubsidiering mellom virksomhet som driver beskyttet og virksomhet som driver i et konkurransemarked. NHD mener imidlertid at det ikke bør stilles generelle krav om at selskaper skal kunne skilles ut som egen økonomisk enhet, men at en eventuell utskillelse bør vurderes i hvert enkelt tilfelle. NHD foreslår på den bakgrunn at kravet om skille begrenses til aktører som driver en vesentlig del av sin virksomhet beskyttet mot konkurranse.

Konkurransetilsynet uttaler at et regnskapsmessig skille bør være et absolutt minimum for å sikre at det ikke foregår krysssubsidiering mellom virksomhet som driver beskyttet og virksomhet som driver i et konkurransemarked. Konkurransetilsynet anbefaler videre at det bør vurderes hvilke konkurransebegrensende virkninger samproduksjon kan ha, og hvilke fordeler som oppnås ved

samproduksjon av tjenester. Dersom de negative samfunnsøkonomiske virkningene av samproduksjon er større enn fordelene, bør det etter Konkurransetilsynets syn innføres et strengere skille enn atskilte regnskapsområder.

5.3.3 Departementets vurdering

Som Arbeids- og administrasjonsdepartementet viser til i sin høringsuttalelse, har behovet for gjenomsiktighet i de underliggende økonomiske forholdene hos trafikkutøverne i forbindelse med innføringen av konkurranse, en særskilt rettslig forankring i det generelle konkurranserettslige forbudet mot krysssubsidiering. Etter EØS-retten foreligger ulovlig krysssubsidiering først og fremst når en markedsaktør overfører midler fra den delen av sin virksomhet som er beskyttet mot konkurranse, til den delen som drives i konkurranse med andre kommersielle aktører. Aktøren subsidierer med andre ord sin virksomhet som er utsatt for konkurranse med inntekter fra den skjermede virksomhetsdelen, for på den måten å kunne presse sine egne priser ned der det konkurreres med andre. Erfaringer fra innføring av konkurranse i sektorer som tidligere har vært monopoliserte og hvor virksomhetene har drevet beskyttet, viser at det eksisterer en fare for krysssubsidiering i situasjoner som denne.

Forbudet mot krysssubsidiering må betraktes som en grunnleggende forutsetning for konkurranse på like og ikke-diskriminerende vilkår. Det vil være vanskeligere å avdekke krysssubsidiering jo mer komplekse de økonomiske forholdene hos den enkelte markedsaktør er. Etter departementets vurdering vil muligheten for å oppstille vilkår for organiseringen av den bydende enhet som en separat økonomisk enhet, bidra til bedre tilretteleggelse for konkurranserettslig kontroll.

For å belyse problematikken rundt krysssubsidiering nærmere, er det mest nærliggende å se på NSBs rolle som tilbyder ved fremtidige konkurranser om persontransport. NSBs rolle i innføringen av konkurranse reiser særskilte problemstillinger knyttet til behovet for gjenomsiktighet i anskaffelsesprosessen. NSB har tidligere utført all persontransport med jernbane i Norge. Deler av selskaps virksomhet vil fortsatt være skjermet fra konkurranse i mange år fremover, ettersom innføringen av konkurranse etter planen skal skje gradvis. Denne situasjonen krever i seg selv at det stilles særskilte krav til organiseringen av det statlige selskaps rolle når det opptrer som tilbyder i konkurranse med andre tilbydere av persontransporttjenester. Behovet for transparens har både en rettslig

side, og bidrar dessuten til å bygge opp tillit i markedet når det gjelder NSBs stilling som likestilt konkurrent.

EØS-avtalens regler om ulovlig statsstøtte medfører også behov for transparens. Størstedelen av persontransporten med jernbane i Norge er en driftsøkonomisk ulønnsom virksomhet. For å opprettholde et bredt kollektivtilbud med jernbane, har det vært behov for betydelige statlige kjøp. Det må forventes at dette vil vedvare. Dette er en form for statsstøtte som er forankret i EØS-avtalen art 49, som åpner for støtte i den grad den utgjør godtgjørelse for det som etter avtalen kan betegnes som «*offentlig tjeneste*». Dersom en trafikkutøver mottar støtte *utover* det som faktisk er å anse som godtgjørelse for den offentlige tjenesten, vil det kunne være snakk om ulovlig statsstøtte. Og dersom et slikt overskytende statsstøttebeløp i sin tur overføres videre til den delen av den samme trafikkutøverens virksomhet som er i konkurranse med andre, vil dette kunne være ulovlig krysssubsidiering, se over.

Etter departementets vurdering er det ønskelig at innføringen av konkurranse om persontransport med jernbane tilrettelegges på en slik måte at man i størst mulig grad unngår spekulasjoner eller beskyldninger om ulovlig krysssubsidiering eller ulovlig statsstøtte til NSB eller andre trafikkutøvere som driver persontransport. Et krav om at den bydende enhet skal være en separat økonomisk enhet vil være et viktig forebyggende element. Departementet opprettholder derfor forslaget i høringsnotatet om at det innføres en bestemmelse i jerbaneloven som gir departementet hjemmel til å pålegge den bydende enhet hos tilbyder, som deltar i konkurranse om persontransport med jernbane, å være en separat økonomisk enhet. Dette gjelder både for NSB og andre trafikkutøvere som deltar i konkurransen. Skillet som ligger til grunn for tilbudet skal normalt opprettholdes under kontraktperioden, med mindre departementet finner at et annet skille er mer hensiktsmessig.

Ved den nærmere utforming av kravet om separat økonomisk enhet er det etter departementets oppfatning fire grunnleggende forhold som må vurderes: hvilke enheter som skal skilles fra hverandre, på hvilken måte de forskjellige enhetene skal skilles fra hverandre, hvordan skillet skal dokumenteres og hvilke kriterier som skal oppstilles for samhandling mellom de forskjellige enhetene.

Departementets forslag i høringsnotatet om et skille mellom de enheter som driver i og utenfor konkurranse, er tilstrekkelig for å oppfylle det EØS-rettslige forbudet mot ulovlig krysssubsidiering. På bakgrunn av AADs og Konkurransetilsynets uttalelser, vil departementet i tillegg vurdere å

innføre et skille mellom den bydende enhet og de enheter av selskapet som kontrollerer sentrale produksjonsfaktorer.

Ved vurderingen av om det skal innføres en eller annen form for skille mellom forskjellige enheter hos tilbyder, må behovet for transparens veies opp mot kostnadene ved å etablere skillet. Krav til skille kan gjøres på ulike måter: produktkalkyler, regnskapsmessig skille, selskapsmessig skille og eiermessig skille. Graden av skille må besluttes på bakgrunn av en avveining mellom behovet for skille og transparens på den ene siden, og kostnadene forbundet med etablering av skillet på den andre. Det minst inngripende skillet, en kalkylemodell, krever ofte små tilpasninger og skaper derfor små kostnader for trafikkutøveren. En slik modell skaper derimot store utfordringer for regulerende myndighet. Det mest inngripende skillet, et eiermessig skille, vil lette etterkontrollen for regulerende myndighet, men kan skape store kostnader og andre byrder for pliktsubjektet. Da departementet i høringsnotatet antydte at det ville være aktuelt å kreve *minst* regnskapsmessig skille, var det fordi forskjellige kalkylemodeller etter departementets mening ikke vil være tilstrekkelige for å sikre den nødvendige konkurransenøytralitet. Intensjonen er å oppnå en transparens som er nærmere det man normalt vil se ved et selskapsmessig skille, enn ved en kalkylemodell. Departementet vil også senere vurdere om det er behov for å innføre et strengere skille.

Etter departementets syn vil det kunne være problematisk hvis kravet om separat økonomisk enhet skal være begrenset til de tilfellene hvor selskapet driver en vesentlig del av virksomheten beskyttet mot konkurranse, slik som Nærings- og handelsdepartementet har tatt til orde for. For det første er det vanskelig å fastlegge hvor mye som skal til for at en vesentlig del av virksomheten drives beskyttet. Dernest tar en slik avgrensning ikke høyde for at trafikk som ikke er en vesentlig del av en trafikkutøvers virksomhet, kan være betydelig sett i forhold til trafikkpakkene som legges ut for konkurranse i Norge. Et krav om vesentlighet blir på denne bakgrunn heller ikke tilstrekkelig for å hindre muligheten for krysssubsidiering og ulovlig statsstøtte, eller for å skape et konkurransenøytralt regime.

En høy grad av transparens er med på å sikre at skillet virker etter intensjonen. Dette ivaretas ved at regnskapene føres etter grunnleggende regnskapsprinsipper og i samsvar med god regnskapsskikk. For eksempel skal transaksjoner regnskapsføres etter virkelig verdi basert på armlengdes prinsipper.

Interne leveranser mellom den atskilte enheten og resten av selskapet, skal bygge på reelle avtaler. Departementet legger til grunn samme krav som fremgår av aksjeloven § 3–9 første ledd om konserninterne transaksjoner, samt alminnelige krav om god regnskapsskikk. Dersom det gis pålegg om utskillelse av egne aksjeselskaper, vil kravene følge direkte av aksjelovens bestemmelser.

Pålegg om separat økonomisk enhet kan gis både som forskrift og enkeltvedtak. Departementet mener at det, når pålegget skal gis, må vurderes konkret hvilken vedtaksform som skal benyttes.

Etter departementets vurdering bør de nærmere regler om hva som skal anses som en separat økonomisk enhet gis i forskrift, slik som foreslått i høringsnotatet. Departementet ønsker ikke nå å ta stilling til hvilke krav som bør stilles, men har merket seg AADs og Konkurransetilsynets merknader. Departementet bemerker at det ved den nærmere utformingen av påleggshjemmelen i forskriftene, ikke bør stilles strengere krav enn nødvendig. Dette taler i utgangspunktet for at man stiller krav om at det etableres et regnskapsmessig skille mellom den bydende enhet som inngir tilbudet og senere utfører persontransporten, og den delen av tilbydernes øvrige virksomhet som driver beskyttet. På den andre siden vil et selskapsmessig skille eller eventuelt et eierskapsmessig skille være bedre egnet til å sikre transparens og hindre krysssubsidiering enn et regnskapsmessig skille. Et selskapsmessig skille kan dessuten ha fordeler for selskapene som et regnskapsmessig skille ikke har. Ved et selskapsmessig skille må aktørene forholde seg til kjente, generelle og alminnelige aksjerettslige regler. Dette kan være enklere å forholde seg til enn spesialkonstruerte regler om regnskapsmessig skille. Det kan derfor ikke utelukkes at aktørene innfører selskapsmessige skiller på egen hånd.

5.4 Tillatelse til å drive jernbanevirksomhet

5.4.1 Innledning

For å kunne trafikkere kjørevei som er en del av det nasjonale jernbanenettet i Norge må en trafikkvirksomhet ha tilgang til nettet, *trafikkkeringsrett*. Det er som hovedregel også nødvendig å inneha en egen tillatelse til å drive jernbanevirksomhet. Tilgang til å trafikkere det norske jernbanenettet og utstedelsen av tillatelse til å drive jernbanevirksomhet er regulert i forskrift 5. februar 2003 nr 136 (tillatelsesforskriften), som er gitt med hjemmel i jerbanelo-

ven. Reglene i tillatelsesforskriften er generelle, og gjelder for all jernbanetrafikking i Norge.

Tillatelsesforskriftens regelverk er basert på en rekke grunnleggende prinsipper, først og fremst om sikkerhet. Kravene skal bidra til et sikkerhetsnivå som samlet sett anses som tilfredsstillende. En av de viktigste forutsetningene for å kunne opprettholde et tilfredsstillende sikkerhetsnivå på samtlige norske jernbanestrekninger, er at kontroll og tilsyn med både løpende jernbanevirksomhet og nyetablering utføres etter felles regler og av de samme overordnede myndighetsinstanser.

5.4.2 Høringsforslaget

I høringsnotatet foreslo departementet at det skulle inntas en egen bestemmelse som fastslår at også virksomhet som tildeles avtale om persontransport med jernbane etter konkurranse må oppfylle de generelle vilkårene om tillatelse og trafikkeringsrett som allerede er gitt i eller i medhold av loven. Departementets formål med bestemmelsen var å understreke at både tillatelse til å drive jernbanevirksomhet og trafikkeringsrett på det norske jernbanenettet fortsatt skal være en forutsetning for lovlig drift etter at konkurranser er vunnet. Departementet ville understreke at innføring av konkurranse ikke skal føre til noen endring i de grunnleggende krav som stilles til trafikkutøvere på norske spor. Bestemmelsen skulle også understreke at tildeling av avtale om persontransport med jernbane ikke i seg selv skal legge noen føringer på de vurderinger som skal gjøres etter tillatelsesforskriften.

5.4.3 Høringsinstansenes syn

De høringsinstansene som har uttalt seg på dette punktet er i stor grad enige i at tillatelse til å drive jernbanevirksomhet og trafikkeringsrett på det norske jernbanenettet skal være en forutsetning for lovlig drift etter at konkurranse er vunnet.

Transportbrukernes Fellesorganisasjon uttaler at avtale om persontransport med jernbane ikke skal kunne brukes som en brekkstang for å få rett til å drive jernbanevirksomhet.

NSB og Jernbaneverket anser det for å være selvsagt at kravene som stilles til jernbanevirksomhet ellers i jernbaneloven og tilhørende forskrifter skal gjelde, og at det er unødvendig med en presisering.

Nærings- og handelsdepartementet stiller spørsmål ved om det er behov for at en tilbyder skal være etablert i Norge. Det uttales at for utenlandske aktører trenger ikke dette innebære noe annet enn opprettelsen av et tomt selskap.

5.4.4 Departementets vurdering

Som nevnt er reglene i tillatelsesforskriften om tillatelse til å drive jernbanevirksomhet og tilgang til å trafikere det nasjonale jernbanenettet generelle, og de gjelder for all jernbanetrafikk i Norge. Departementet er derfor enig med NSB og Jernbaneverket og har kommet til at det er unødvendig å presisere dette i en egen bestemmelse knyttet til innføring av konkurranse om persontransport med jernbane.

Departementet viste i høringsnotatet til at det er en forutsetning at den trafikkutøver som i henhold til konkurransen tildeles avtale om persontransport med jernbane, til en viss grad skal ha enerett til å trafikere nærmere angitte strekninger. I denne forbindelse påpekte departementet at det vil være nødvendig å endre tillatelsesforskriften § 2–1 som gir NSB og NSBs datterselskaper automatisk tilgang til alle strekninger for alle typer transport. I sin høringsuttalelse advarer Jernbaneverket imidlertid mot å gi lovfestet enerett til å trafikere en bestemt strekning. Jernbaneverket mener at selv om det er besluttet at innføring av konkurranse skal skje gradvis og trafikkpakke for trafikkpakke, bør det ikke pålegges begrensninger som vanskeliggjør konkurranser om togtilbudet på annet vis, eller utelukker andre aktører fra å kjøre kommersielle tog på disse strekningene.

Departementet bemerker at det ikke er nødvendig å ta standpunkt til ytterligere endringer i forskrifter i forbindelse med lovforslaget som nå fremmes. Departementet har imidlertid merket seg Jernbaneverkets syn.

På samme måte har departementet merket seg at *Landsorganisasjonen i Norge (LO)* og *Norsk jernbaneforbund* mener at gjeldende sikkerhetsforskrifter bør gjennomgås i forbindelse med innføringen av konkurranse. Disse høringsinstansene uttaler at NSBs selv pålagte krav til sikkerhet ombord i tog og ved fremføring av tog er strengere enn det som er nedfelt i lov og forskrifter. Som det fremgår ovenfor, er det Statens jernbanetilsyn som fastsetter det konkrete sikkerhetsnivået, etter fullmakt fra departementet. Nivået settes uavhengig av om det er innført konkurranse på strekningen eller om tjenesten, eller om trafikken drives skjermet. Selv om det arbeides kontinuerlig for å forbedre sikkerheten, er departementet av den oppfatning at sikkerhetsnivået med jernbanen i Norge i dag er tilfredsstillende.

Departementet opprettholder kravet om etablering i Norge. Det vises til at det innen jernbanesektoren ikke er åpnet for at utenlandske selskaper kan drive alminnelig persontrafikk nasjonalt. Departementet anser at reglene om tillatelse til å drive jernbanevirksomhet vil være til hinder for at det

opprettes tomme selskaper som skal drive jernbanevirksomhet i Norge.

5.5 Hjemmel for pålegg om tilgang til rullende materiell

5.5.1 Innledning

Lokomotiver, motorvogner og vogner er enheter som med en fellesbetegnelse kalles *rullende materiell*. Alle som søker godkjenning som jernbaneforetak i Norge, må redegjøre for om de er i besittelse av godkjent materiell eller hvordan de skal kunne skaffe til veie slikt materiell, jf tillatelsesforskriften § 5–3 første ledd bokstav f.

Tilgang til egnet rullende materiell til bruk på det norske jernbanenettet er en problemstilling som krever særskilt oppmerksomhet i forbindelse med innføringen av konkurranse. Dette skyldes først og fremst mangelen på et fungerende annenhåndsmarked for kjøp og salg, leie eller leasing av denne typen produksjonsfaktorer til bruk i Norge.

5.5.2 Høringsforslaget

Departementet foreslo i høringsnotatet at det innføres en bestemmelse i jerbaneloven som gir departementet adgang til å pålegge eiere av rullende materiell med sterk markedsstilling, mot full kompensasjon, å stille materiellet til disposisjon for andre aktører. Pålegget skulle også kunne rettes mot andre aktører med sterk markedsstilling som disponerer over egnet materiell. Departementet foreslo at grunnlaget for å gi pålegg måtte være at det anses nødvendig for å oppnå konkurranse på like og ikke-diskriminerende vilkår. Dette måtte vurderes konkret før hver konkurranse. Det ble foreslått at før pålegg gis, skal departementet først ha forsøkt å oppnå en frivillig løsning basert på avtale. Pålegget skulle være tidsmessig begrenset og opphøre senest samtidig med den avtalen om utførelse av persontransport som utløste pålegget.

Departementet la i høringsnotatet til grunn at nærmere og mer detaljerte regler om departementets adgang til å gi pålegg om tilgang til rullende materiell ville fastsettes i forskrift.

5.5.3 Behovet for regulering av tilgangen til rullende materiell

Et pålegg om å stille egnet rullende materiell til disposisjon for andre er et inngripende tiltak. Dette gjelder selv om det forutsettes at disponeringen skal skje mot kompensasjon fra den som får benyt-

te materiellet til drift. Departementet gjorde derfor i høringsnotatet rede for hvorfor det er behov for å sikre myndighetene en mulighet til å gi pålegg om materielltilgang til fordel for nye trafikktøvere som ønsker å tilby persontransporttjenester etter avtale med det offentlige.

En hovedutfordring er at det er et svært lite europeisk annenhåndsmarked for rullende materiell som kan benyttes til persontransporttjenester med jernbane i Norge. Dersom rullende materiell fra andre land i Europa kunne benyttes direkte i trafikk i Norge, ville behovet for å regulere materielltilgangen i forbindelse med innføringen av konkurranse sannsynligvis vært betraktelig mindre. På kort og mellomlang sikt er en slik direkte overføring av rullende materiell fra andre land i Europa enn Sverige lite realistisk av flere grunner.

Utbyggingen av de nasjonale jernbanesystemene i Europa startet på midten av 1800-tallet. Jernbanevirksomhet ble uten unntak nasjonale satsningsområder i de ulike land, og det ble bygget opp en betydelig nasjonal industri som kunne forsyne både utbyggingsprosjekter og nyetablerte jernbanevirksomheter. De enkelte land har i stor grad utarbeidet egne, nasjonale standarder for både infrastruktur og rullende materiell.

Et av de forhold som medfører at brukt rullende materiell fra utlandet ikke uten videre kan benyttes i Norge, er ulik sporvidde. Land som Spania, Russland og Finland opererer med såkalt bred sporvidde. Norge og de fleste andre europeiske land opererer med normal sporvidde, mens det på en del enkeltstående europeiske strekninger er tatt i bruk smal sporvidde.

Ulike nasjonale strømforsyningssystemer for jernbane er en annen utfordring når det gjelder bruken av utenlandsk materiell på det norske jernbanenettet. For det første varierer de tekniske løsningene for strømforsyning til togene: Det normale er bruk av overhengende kontaktledning, mens det i enkelte land også benyttes strømskinner langs bakken. For det andre er spenningen i strømforsyningsnettet som benyttes ved fremføring av det rullende materiellet (KL-anlegget) forskjellig fra land til land. For eksempel benytter Norge, Sverige og Tyskland en spenning på 15 kV, mens spenningen i både Danmark og Frankrike er 25 kV, som er standard i mer moderne systemer. I enkelte land finnes det også flere systemer, hvorav 25 kV ofte er det ene. De elektriske lokomotivene og motorvognsettene har tidligere vært tilpasset kun ett strømsystem. Nå eksisterer det imidlertid også materiell som kan benyttes på flere strømsystemer.

Det rullende materiellets vognprofil er også forskjellig fra land til land. Profilen må være tilpasset

infrastrukturen, for eksempel med tanke på klaring i tunneler, utslag og fremspring i svinger, samt tilpasning til plattformer for av- og påstigning. Den norske normalprofilen er bredere enn den europeiske standardprofilen, men det forekommer også nasjonale variasjoner og variasjoner innen det enkelte land. Dette innebærer at det er større mulighet for at utenlandsk materiell kan benyttes i Norge enn at norsk materiell kan benyttes i utlandet.

De nasjonale forskjellene gjelder både for materiell som er drevet av elektrisitet og diesel. Dieseldrevet materiell er imidlertid standardisert i større grad enn elektriskdrevet materiell, da dieseldrevet materiell ikke må forholde seg til forskjeller i strømsystem. Dette innebærer at det er flere muligheter for å oppdrive brukt dieseldrevet materiell som kan benyttes på tvers av landegrensene. Likevel er det på grunn av forskjellige trekraftmessige egenskaper ikke alltid mulig å erstatte elektrisk materiell med dieselmateriell. Dieselmateriell kan også ha miljømessige konsekvenser som gjør det uaktuelt å benytte det på elektrifiserte stekninger.

I tillegg til de jernbanetekniske forskjellene, stiller det norske klimaet større krav til vinteregenskaper enn hva som er vanlig i Europa. Selv om det også andre steder kan være både kulde og snø, er det få andre steder hvor eksponeringen er så langvarig som over enkelte av fjellstrekningene i Norge. Siden jernbanen enkelte steder også ligger vanskelig tilgjengelig for evakuering, stiller det ekstra store krav til varmekapasitet. Slike sikkerhetsmessige forhold må også ivaretas dersom utenlandsk materiell skal benyttes i Norge.

Ovennevnte illustrerer bare noen av utfordringene med å bruke rullende materiell fra andre land i Norge. Rullende materiell som for eksempel har annen vognprofil enn den norske standarden eller som har vært i drift på strekninger med en annen sporvidde, et annet strømforsyningssystem eller under andre klimatiske forhold enn det som finnes i Norge, kan ikke benyttes her i landet uten omfattende tilpasninger. Å basere seg på å benytte brukt rullende materiell fra utlandet ved innføring av konkurranse i Norge er med andre ord lite realistisk. Departementet viste i høringsnotatet til at dette i seg selv er et tungtveiende argument for at departementet bør sikres en hjemmel til å gi pålegg om tilgang til materiell som allerede er tilpasset norske forhold.

Bestillings- og leveringstiden til nytt rullende materiell fra produsent er lang. Normalt må det påregnes tre til fire år fra bestilling til levering. Dette innebærer at man ved innføring av konkurranse om persontransport med jernbane vanskelig kan basere seg på at valgt trafikkutøver skal stille opp med

eget, nyprodusert materiell til trafikkstart. Det er lite sannsynlig at en tilbyder vil bestille nytt materiell til bruk i Norge før et oppdrag på det norske jernbanenettet er tildelt ham. Departementet finner det neppe hensiktsmessig å ta høyde for den lange bestillings- og leveringstiden ved å vente tre til fire år fra oppdragstildeling til trafikkstart. I tillegg vil levetiden til materiellet være vesentlig lengre enn en kontraktperiode. Tilbyderen må derfor, før en beslutning om nyinvestering blir tatt, vurdere alternative bruksområder etter kontraktsslutt.

Departementet viste i høringsnotatet til at mangelen på et fungerende europeisk annenhåndsmarked for rullende materiell som er egnet for drift på det norske jernbanenettet, samt den lange ledetiden for produksjon av nytt materiell, tilsier at det fra myndighetenes side vil kunne være behov for aktiv regulering av materielltilgangen i forbindelse med innføringen av konkurranse innen persontransportsektoren. Dersom det ikke åpnes for inngrep på materiellsiden, vil den tilbyderen som allerede er i besittelse av egnet rullende materiell tilpasset bruk i Norge – i praksis NSB – få en urimelig sterk posisjon i konkurranse med andre tilbydere. Eierskap til materiell vil med andre ord kunne være et sterkt konkurransevridende forhold, noe som vil være i strid med de grunnleggende prinsippene om konkurranse på like og ikke-diskriminerende vilkår.

5.5.4 Nærmere om vilkårene for å kunne pålegge utleie av rullende materiell

Høringsforslaget

I høringsnotatet foreslo departementet at spørsmålet om hvorvidt det er grunnlag for å gi pålegg om at en materielleier må stille sitt egnede rullende materiell til disposisjon for en annen aktør i persontransportmarkedet, må vurderes konkret i forkant av hver konkurranse. Den foreslåtte bestemmelsen stiller som første og grunnleggende vilkår at et pålegg anses som *nødvendig*, i den forstand at en konkurranse om persontransportoppdrag ikke vil kunne gjennomføres på like og ikke-diskriminerende vilkår uten et pålegg om materiellutleie. En nærmere regulering av nødvendighetskriteriet forutsettes gitt i forskrift.

Etter forslaget skal det dessuten være et vilkår for å ta i bruk påleggshjemmelen, at det først har vært forsøkt å fremforhandle en frivillig utleieløsning mellom materielleieren og en eventuell ny trafikkutøver på det norske persontransportmarkedet. Departementet la i høringsnotatet til grunn at det i de fleste tilfeller vil være grunnlag for å komme frem til avtaler om utleie av egnet materiell på frivil-

lig basis. I de tilfeller der en *ny* trafikkutøver tildeles avtale om å trafikere visse strekninger på det norske jernbanenettet i en fastsatt periode, vil det alltid finnes en eier av det materiellet som frem til da har trafikkert de samme strekningene. Konsekvensen av oppdragsbortfallet for en trafikkutøver kan være at han, eventuelt annen eier av det rullende materiellet han har disponert, blir sittende med overflødig rullende materiell som ikke uten videre har en alternativ anvendelse. I en slik situasjon vil det være nærliggende å anta at den tidligere trafikkutøveren eller materielleieren har en bedriftsøkonomisk interesse i å kunne leie ut til andre. Frivillig utleie bør fremstå som en bedre løsning for materielleieren enn å la materiellet bli stående ubrukt. Av hensyn til å sikre konkurranse på like og ikke-diskriminerende vilkår, så departementet like fullt behovet for en påleggshjemmel.

Etter departementets syn bør påleggets varighet vurderes i hvert enkelt tilfelle og etter forslaget er det bare fastsatt en maksimal lengde for pålegget tilsvarende oppdragsperiodens lengde. Dersom pålegget gis til fordel for en trafikkutøver som tildeles avtale med det offentlige om å drive persontransport i for eksempel 10 år, vil påleggets varighet etter forslaget ikke kunne strekke seg ut over de samme 10 årene.

Det er imidlertid ikke gitt at et pålegg om materielltilgang skal vare like lenge som oppdragsperioden. Dersom det gjennom innføringen av konkurranse for eksempel er ønskelig å stimulere trafikkutøvere til å anskaffe eget egnet materiell, det være seg nytt eller ombygd rullende materiell, vil et av virkemidlene kunne være å gi tidsbegrensede pålegg.

Selv om departementet har funnet det nødvendig å utstede et pålegg overfor en materielleier for å oppnå konkurranse på like og ikke-diskriminerende vilkår, kan det ikke utelukkes at den trafikkutøveren som tildeles oppdraget har tilgang til egnet materiell gjennom andre kanaler – og ønsker å bruke dette. I høringsforslaget foreslo departementet derfor at trafikkutøveren som tildeles oppdraget som hovedregel skal ha en rett, men ingen plikt, til å anvende det materiellet som stilles til disposisjon. Også på dette punkt forutsettes nærmere regler gitt i forskrift.

Høringsinstansenes syn

Generelt

Connex, Flytoget, Jernbaneverket, Konkurransetilsynet, Luftfartstilsynet, Landsorganisasjonen i Norge (LO), Norsk jernbaneforbund, NSB og Transport-

brukernes Fellesorganisasjon har uttalt seg om departementets forslag om å gi pålegg om tilgang til rullende materiell. Alle disse høringsinstansene er enige i at eierskap til rullende materiell kan være en etableringsbarriere, og deler departementets syn på nødvendigheten av å sikre tilgang til rullende materiell for å tilrettelegge for konkurranse.

Konkurransetilsynet og Transportbrukernes Fellesorganisasjon er enige i at tilgang til rullende materiell bør sikres ved at departementet gis påleggshjemmel som foreslått. Tre høringsinstanser – Jernbaneverket, Flytoget og Connex – mener imidlertid at det i stedet for den foreslåtte påleggshjemmelen bør vurderes om det skal etableres et statlig eller privat materiellselskap eller materiellpool. Connex mener det er et konkurransevridende moment dersom det rullende materiellet eies av en trafikkutøver og foreslår derfor at det opprettes et statlig selskap som overtar eierskapet til alt rullende materiell. Flytoget forventer at det etableres en egen materiellpool drevet av et selvstendig selskap, mens Jernbaneverket ønsker en videre drøfting av etableringen av en materiellpool eller et materiellselskap.

Jernbaneverket mener at opprettelse av et materiellselskap ikke er særlig mer inngripende for jernbaneselskapene – i første rekke NSB – enn en påleggshjemmel, da hjemmelen er så inngripende at den vil kunne skape usikkerhet. Det vises også til at opprettelsen av et materiellselskap vil være mindre byråkratisk da det ikke vil være nødvendig for den virksomheten som tildeles avtale om persontransport å søke om ny godkjenning av materialet.

Connex viser til at dersom materiellet leies fra et uavhengig materiellselskap, unngår man vanskelige juridiske avveininger rundt utmåling av kompensasjon, vurderinger av sterk markedsstilling med mer. Jernbaneverket og Connex mener videre at det er langsiktige kommersielle og økonomiske fordeler knyttet til et materiellselskap, som på sikt vil komme kjøpere av offentlige persontransporttjenester til gode. Flytoget viser til at en poolordning ville sikre like leiekostnader for alle trafikkutøvere. Flytoget mener også at det er viktig at materialet holder den nødvendige kvaliteten, og viser til erfaringene fra andre land om at rullende materiell overtatt av ny trafikkutøver fra tidligere monopolist har hatt vesentlige mangler.

NSB mener at innføringen av konkurranse om persontransport med jernbane i Norge må baseres på at nye aktører må benytte eksisterende materiell. NSB er således positiv til at nye aktører gis en rett til tilgang til eksisterende rullende materiell, men mener at de også må ha en plikt til å benytte

det. NSB mener at det ut fra samfunnsøkonomiske interesser er grunn til å gå trinnvis frem. NSB forutsetter uansett at staten tar ansvar for eventuelt overskuddsmateriell, slik at NSB har mulighet til å konkurrere på like og ikke-diskriminerende vilkår, dersom departementet finner at konkurranse på materiell er avgjørende for en effektiv innføring av konkurranse.

NSB mener videre at det, basert på dagens situasjon for infrastruktur med jernbanenettet i Norge, er avgjørende at det tilrettelegges for at én virksomhet tar et nasjonalt ansvar for reinvestering av materiell.

Luftfartstilsynet peker på at det også kan være markedshindre av finansiell art for en aktør som ønsker å etablere seg på markedet for persontransport for jernbane, og mener at konkurransesituasjonen for persontransport med jernbane vil kunne forbedres dersom det ble opprettet et realregister for pant av jernbanemateriell. Tilsynet viser til at muligheten for å registrere sikkerheten i luftfartøy i et realregister, gjør luftfartøy til et ettertraktet investeringsobjekt sammenlignet med rullende materiell. Det hevdes at sikker og fleksibel sikkerhetsstillelse for finansiering har gjort det enklere for små selskaper med begrensede midler å starte luftfartsvirksomhet, noe som har bidratt til at markedet for persontransport med luftfartøy er preget av konkurranse.

Om vilkårene for å kunne pålegge utleie av rullende materiell

Seks høringsinstanser har uttalt seg om vilkårene for å kunne gi pålegg om utleie av rullende materiell.

Flere høringsinstanser har uttalt seg om hvorvidt det bør være en rett, men ikke en plikt til å anvende det materiellet som gjennom pålegget stilles til disposisjon.

Transportbrukernes Fellesorganisasjon deler departementets syn om at tilbydere skal ha en rett, men ingen plikt til å anvende det materiellet som stilles til disposisjon gjennom et pålegg overfor materielleier.

NSB, LO og Norsk jernbaneforbund mener at tilbydere ikke bare skal ha en rett, men også en plikt til å benytte det aktuelle materiellet. NSB begrunner dette med de samfunnsmessige kostnadene det vil ha om eksisterende materiell ikke tas i bruk. NSB hevder som nevnt at det ut fra norske samfunnsøkonomiske interesser er grunn til å gå trinnvis frem. Det hevdes at det på grunn av manglende internasjonal standardisering vil være vanskelig for NSB å få solgt eller leid ut eventuelt overskuddsma-

teriell utenfor Norge, og at det generelt er lettere å skaffe utenlandsk materiell som kan benyttes i Norge enn å finne anvendelse for norsk materiell i utlandet. Derfor bør det legges opp til å innføre konkurranse på materiell etter hvert som det norske materiellet utrangeres, og EUs initiativ for interoperabilitet medfører et fungerende marked for jernbanemateriell og systemer.

NSB, LO og Norsk jernbaneforbund mener videre at muligheten for oppsplitting av rollene som trafikkutøver og materielleier kan få negative konsekvenser for materielleisikkerheten. Disse høringsinstansene mener at trafikkutøverens mulighet til å benytte eget materiell eller materiell fra andre enn NSB, innebærer en fare for at det benyttes materiell som er mindre robust og dårligere tilpasset norsk klima og topografi. Det fremholdes i denne sammenheng at selv om overgang til utenlandsk materiell isolert sett kan fremstå som økonomisk gunstig, vil det på kort sikt være en risiko for at dette gir en kvalitativt dårligere løsning enn å benytte eksisterende norsk materiell. Dette fordi tilpasningen til norske forhold vil kunne være vanskelig. Dersom det ikke pålegges en plikt til å benytte eksisterende materiell mener disse høringsinstansene at det må utarbeides klare og strenge kravspesifikasjoner for det materiell som trafikkutøveren skal benytte. Dessuten må det sikres at arbeidsmiljøet om bord ivaretas uavhengig av om materiellet eies av trafikkutøveren eller leies fra andre.

NSB mener det er uklart hva som menes med nødvendighetsvilkåret. NSB hevder at etablerte konkurranserettslige prinsipper om beskyttelse mot misbruk av dominerende stilling på en tilstrekkelig måte vil sikre markedsaktørene tilgang til essensielle fasiliteter på rimelige og ikke-diskriminerende vilkår. NSB hevder videre at den reguleringen som er foreslått vil kunne anspore større utenlandske aktører til ikke å investere i nytt materiell, idet de løper en risiko for at materiellet etter kontraktens oppfyllelse kan bli holdt tilbake og tvangsutleid til en annen trafikkutøver i Norge for ti nye år til en pris fastsatt ved skjønn. Dette er et element som representerer en tilleggsrisiko for en trafikkutøver utover det som følger av konkurranselovgivningen.

Luftfartstilsynet mener at avtale om leie av rullende materiell bør godkjennes av jernbanemyndigheten. Tilsynet viser til at en tilsvarende ordning gjelder innenfor luftfart og har sikkerhetsmessige gevinster. Luftfartsforetak som har tillatelse til å drive ervervsmessig lufttransport (lisens) eller til å drive annen ervervsmessig luftfartsvirksomhet (driftstillatelse) kan leie inn flymateriell for å utøve denne virksomheten, men innleieavtalen som lig-

ger til grunn for leieforholdet må i så fall godkjennes av Luftfartstilsynet. Kravet til godkjenning følger av EU-regelverk som er innført i norsk rett.

Jernbaneverket mener at ytterligere kriterier for å kunne gi pålegg om tilgang til materiell bør gis i lov. Jernbaneverket mener dessuten at det bør fremgå på hvilket tidspunkt i prosessen det kan være aktuelt å gi påbud. Det hevdes at det kan være i konflikt med kravet om påleggets nødvendighet hvis det skal gis før utfallet av konkurransen foreligger.

Jernbaneverket reiser også spørsmål om den foreslåtte påleggshjemmelen er egnet til å hindre omgåelser. Jernbaneverket mener at det bør være forbudt å inngå avtaler om disponering av det rullende materiellet fra det tidspunkt en konkurranse utlyses og inntil det er avklart om det blir nødvendig å benytte påleggshjemmelen.

Flytoget uttaler at materiellet som stilles til disposisjon for den nye trafikkutøveren må være «nullstilt», slik at de tunge kostnadskrevende vedlikeholdsintervallene som følger av togsettenes vedlikeholdsplaner er utført.

Departementets vurdering

Departementet har merket seg at en stor del av høringsinstansene, herunder trafikkutøverne, er enige i at eierskap til materiell er en etableringsbarriere, og at det er nødvendig å sikre alle trafikkutøverne tilgang.

For å realisere mest mulig av potensialet ved å innføre konkurranse, ønsker departementet at det skal konkurreres om flest mulig parametere. Rullende materiell står for en stor del av kostnadene ved jernbanedrift både direkte gjennom investeringer i selve materiellet og indirekte gjennom vedlikeholdskostnadene. Bruk av gammelt materiell medfører for eksempel normalt sett høyere vedlikeholdskostnader enn nytt materiell. I tillegg vil materiellets utforming og egenskaper kunne påvirke reiseopplevelsen og komforten til de reisende og derigjennom influere inntektsmulighetene for trafikkutøvere. Normalt vil for eksempel nyere materiell tiltrekke flere reisende enn eldre materiell. Det må derfor legges til rette for ordninger som muliggjør materiell som konkurranseparameter.

I motsetning til pålegg om å stille rullende materiell til disposisjon for andre, som fordrer lovhemmel, hører et eventuelt pålegg til trafikkutøvere om at et bestemt materiell skal brukes i avtaler med det offentlige naturlig hjemme i den enkelte trafikkavtale det konkurreres om. En slik vurdering vil det være naturlig å gjennomføre som en del av tilretteleggingsarbeidet som gjøres i forkant av den enkelte konkurranse.

Departementet har videre merket seg at flere av høringsinstansene, herunder noen trafikkutøvere, foreslår at det bør opprettes en materiellpool eller et materiellselskap under privat eller statlig eierskap. Spørsmålet om organisering av eierskapet til materiellet i Norge, oppstår uavhengig av om departementet pålegger trafikkutøvere å bruke eksisterende materiell. Høringsuttalelsene fremhever tre hovedalternativer: at materiellet eies av trafikkutøverne, at det opprettes en materiellpool eller at det opprettes et materielleiende selskap. Departementet ser at mange av høringsinstansene omtaler pool og selskap som synonyme. Med pool, forstår departementet et samarbeid mellom flere eiere av rullende materiell. De forskjellige eierne melder inn sitt materiell i poolen, slik at det materiellet som er mest hensiktsmessig kan benyttes til en bestemt type trafikk dersom det er eller kan gjøres ledig. Et materielleiende selskap, er derimot et selskap som eier materiellet og leier det ut til interesserte trafikkutøvere.

Departementet ser at det kan være både ulemper og fordeler ved alle de nevnte ordningene. Dersom trafikkutøverne fortsatt skal eie materiellet som er egnet for trafikk på det norske nettet, gjøres det lite inngrep i private rettigheter. Ulempen med ikke å gjøre noe med organiseringen av materielleierskap i det norske markedet, er at de andre trafikkutøverne må leie materiell av en konkurrent, som både vil kunne få innsyn i vesentlige driftsmessige forhold samt ha mulighet til å påvirke vilkårene i leieavtalen, tilgangen til materiell og teknisk håndtering av materiellet. Ved en pool-ordning vil det kunne være utfordringer knyttet til inntreden og uttreden av poolen, avregning mellom deltakerne og tildeling av materiell til de ulike trafikkutøverne. Dersom det opprettes et materielleiende selskap, vil det kunne være utfordringer knyttet til eierskap og en mulig monopolsituasjon for rullende materiell i Norge.

Uavhengig av eierskap til materiell, ser departementet behov for en hjemmel for å kunne pålegge materielleier å leie ut nærmere definert materiell. Dette fordi det selskapet, eller den organisasjonen, som eier eller kontrollerer materielletilgangen kan ha monopol på egnet materiell.

Departementet ser fordeler med å legge alminnelig konkurranserettslige prinsipper til grunn der hvor de gir tilstrekkelige resultater. Departementet har likevel kommet til at det norske jernbanemarkedet er så spesielt og lite utviklet at etablerte, konkurranserettslige prinsipper om beskyttelse mot misbruk av dominerende stilling ikke på en tilstrekkelig måte vil sikre alle markedsaktørene tilgang til nødvendige produksjonsfaktorer. Det vises også til

at rullende materiell ikke er ansett å være essensielle fasiliteter andre kan kreve tilgang til etter konkurranselovgivningen.

Nødvendighetsvilkåret må vurderes forut for konkurranse om hver trafikkpakke. Det må da foretas en konkret vurdering av om markedet for rullende materiell er så utviklet at konkurranse kan skje på like og ikke-diskriminerende vilkår uten myndighetenes inngripen. Det er ikke noe i veien for å foreta denne vurderingen før man vet hvilken tilbyder som tildeles kontrakt, ei heller hvilke tilbydere som kan tenkes å delta i konkurransen. Det at enkelte tilbydere kanskje kan være i stand til å fremskaffe egnet materiell på egen hånd, innebærer ikke uten videre at det ikke vil være nødvendig med et pålegg for at alle tilbydere skal kunne delta på like vilkår.

Departementet mener at det minst inngripende tiltaket som kan gi konkurranse på like og ikke-diskriminerende vilkår skal legges til grunn. Dersom det viser seg at tredjepartsadgang til materiell ikke er hensiktsmessig for å skape konkurranse på rullende materiell i Norge, vil departementet vurdere om andre former for organisering av eierskap til det materiellet som eksisterer i Norge er mer hensiktsmessig enn dagens.

Departementet har forståelse for Luftfartstilsynets synspunkt om opprettelse av et realregister for pant i jernbanemateriell, men mener at spørsmålet ikke er godt nok utredet til at det kan tas standpunkt til dette nå. Det kan eventuelt være naturlig å vurdere spørsmålet nærmere i forbindelse med senere revideringer av panteloven, dersom det skulle vise seg å være et praktisk behov for det. Departementet vil da ha høstet mer erfaring og vil være i bedre stand til å vurdere hvilken betydning muligheten for registrering av sikkerhet i et realregister vil ha for konkurransen i markedet for rullende materiell.

Når det gjelder myndighetenes godkjenning av eventuelle avtaler om innleie av materiell, plikter enhver etter jerbaneloven § 11 å gi tilsynsmyndigheten den informasjon som kreves for å utføre sine oppgaver. I takt med bruken av underleverandører, er det et behov for tilsyn av trafikktøverens styring med disse. Tilsynsmyndigheten foretar kontroll med avtaler mot underleverandører generelt, ikke bare for innleie av materiell, i den grad det er behov for det. Departementet ser derfor ikke behov for å gi en særskilt hjemmel for å godkjenne avtaler om innleie av materiell.

Rullende materiell har forskjellig standard på forskjellige stadier i livsløpet, men kvaliteten faller ikke nødvendigvis lineært med alderen. Ved revisjoner, også kalt nullstilling, vil materiellet bringes

tilbake til opprinnelig kvalitetsnivå. Dersom materiell alltid skal være nullstilt når det stilles til disposisjon, vil myndighetene pålegge en vedlikeholdssyklus som ikke er optimal. Om materiellet skal nullstilles før det stilles til disposisjon, må derfor vurderes konkret i hvert enkelt tilfelle. Utfordringen blir å etablere mekanismer som gjør at kostnadene ved en nullstilling blir fordelt rettferdig, og ikke veltes over på den trafikktøveren som tilfeldigvis benytter materiellet når revisjonen må foretas.

Spørsmålet om det skal gis forbud mot visse typer disponering forut for et eventuelt pålegg, er et spørsmål om hvor inngripende regulering det er nødvendig å ha. Når et eventuelt pålegg vil ha virkning foran avtaler som eier eller andre har inngått vedrørende materiellet, finner departementet at behovet for ytterligere båndleggelse ikke står i forhold til byrdene private da vil pålegges – selv om dette vil innebære at det kan disponeres på en slik måte at kostnadene for det offentlige blir høyere enn de ellers ville vært.

5.5.5 Hvem pålegget kan rettes mot

Høringsforslaget

I høringsforslaget ble pliktsubjektet for pålegget om tilgang til rullende materiell definert etter nøytrale og objektive kriterier. Pliktsubjektet for pålegget var angitt som «eier av materiell med sterk markedsstilling» eller «andre aktører med sterk markedsstilling». Departementet gjorde rede for at det ved vurderingen av hvem som bør være gjenstand for myndighetens pålegg om tilgang til rullende materiell, hadde vurdert om det ville være hensiktsmessig å utpeke NSB som eneste pliktsubjekt.

Som argument for å utpeke NSB som pliktsubjekt, viste departementet til at dette ville gi en klar og forutsigbar løsning. NSB har inntil nå hatt enerett på persontransport på størstedelen av det norske jernbanenettet. Følgelig eier eller disponerer NSB over mesteparten av det rullende materiellet som er egnet for å brukes til oppfyllelse av avtale om persontransport på strekningene hvor konkurranse skal innføres. NSB er derfor den aktøren som i hvert fall på kort sikt utpeker seg som et naturlig pliktsubjekt. Departementet viste også til at det er et sterkt argument at NSB er et heleid statlig selskap hvor departementet utøver den øverste myndighet i foretaket gjennom generalforsamlingen.

I den tilsvarende bestemmelse i den danske jernbanelov, er plikten til å stille rullende materiell til rådighet for andre aktører uttrykkelig lagt på DSB. Departementet påpekte at NSB og DSB ikke umiddelbart er sammenlignbare, først og fremst

fordi man i Norge har gått atskillig lenger enn i Danmark når det gjelder løsrivelse av den statseide jernbanevirksomheten fra statsforvaltningen. Blant annet er NSB etablert som et eget aksjeselskap.

Som argument mot å utpeke NSB som pliktsubjekt, viste departementet til at det er en forutsetning ved innføringen av konkurranse at NSB skal kunne konkurrere på lik linje med andre aktører. Selskapet skal således ikke særbehandles verken i positiv eller negativ retning. Et annet moment var at innføringen av konkurranse tar sikte på å få etablert virksom konkurranse innen jernbanesektoren, og at det er forutsatt at markedsforholdene vil endre seg. NSB vil derfor ikke nødvendigvis være det mest nærliggende pliktsubjekt i all fremtid. Et annet pliktsubjekt kan være et privat eller statlig eid materiellselskap eller en materiellpool.

Etter en avveining av de forskjellige hensyn kom departementet i høringsnotatet til at pliktsubjektet for pålegg om tilgang til rullende materiell burde defineres etter nøytrale og objektive kriterier. Pliktsubjektet ble som nevnt definert som «eier av materiell med sterk markedsstilling» eller «annen aktør med sterk markedsstilling som disponerer over egnet materiell». Forslaget var basert på en antagelse om at det først og fremst er slike aktører som vil være i stand til å oppfylle et pålegg om å stille rullende materiell til rådighet for den utvalgte trafikkutøveren, og at et slikt pålegg fra norske myndigheter samlet sett vil oppleves som mindre inngripende overfor en stor aktør enn en aktør med mindre omfattende virksomhet.

Departementet la i høringsnotatet til grunn at innholdet i begrepet «sterk markedsstilling» må utfylles nærmere i forskrifter.

Høringsinstansenes syn

Bare NSB hadde merknader til definisjonen av pliktsubjektet i departementets forslag. NSB mener at terskelen ikke bør settes lavere enn konkurranserettens «dominerende stilling» og dessuten at begrepet «sterk markedsstilling» er uklart og har et ubestemt innhold. Etter NSBs syn vil konkurranse-loven § 11 og EØS-avtalen artikkel 54 om misbruk av dominerende stilling, gi konkurrenter tilgang til den dominerende aktørs infrastruktur dersom dette er nødvendig for å kunne delta i konkurransen og dermed gir en tilstrekkelig sikkerhetsventil mot konkurranseskadelig atferd. NSB viser til at selskapet er nødt til å holde materiellet i virksomhet, slik at investeringene kan forrentes og at NSB således har en egeninteresse i å opptre som utleier. Dersom NSB misbruker en eventuelt dominerende stilling, kan selskapet etter den alminnelige konkur-

ranselovgivning risikere at det gis pålegg om tilgang, myndighetsfastsatt prising og foretaksbøter.

Departementets vurdering

Etter nærmere overveielser har departementet kommet til at NSB bør navngis som pliktsubjekt i stedet for å definere pliktsubjektet etter nøytrale kriterier. Når departementet foreslår at plikten til å stille rullende materiell til disposisjon legges på NSB, er dette blant annet fordi departementet mener at NSB i overskuelig fremtid er eneste aktuelle pliktsubjekt. Dette har NSB også påpekt i sin høringsuttalelse. Dessuten forutsetter flere andre høringsinstanser at et pålegg om utleie av rullende materiell i praksis bare vil ramme materiell tilhørende NSB.

Departementet legger også vekt på at en angivelse av NSB som pliktsubjekt er egnet til å skape forutsigbarhet for alle de berørte aktørene. Tilbydere gis forutsigbarhet om hvorfra de kan leie materiell etter et eventuelt pålegg. Nye aktører med eget materiell risikerer ikke at materiellet blir gjenstand for myndighetspålegg. Departementet er enig med NSB og Jernbaneverket som i sine høringsuttalelser påpeker at risikoen for myndighetspålegg etter kontraktens oppfyllelse kan være hemmende for nye trafikkutøveres vilje til å bringe med seg nytt materiell til det norske markedet.

NSB eies av den norske stat. Dette innebærer for det første at staten gjennom eierskapet til NSB har kontroll med selskapets materiellpark, og dermed har evne til å være pliktsubjekt. Videre har det betydning at den økonomiske risikoen med NSB påhviler staten. Ved å utpeke NSB som pliktsubjekt, er det staten som må ta konsekvensene av egen materiellpolitikk. Også etter høringsforslaget, var det NSB som inntil videre ville være det reelle pliktsubjektet, selv om dette fulgte indirekte av lovteksten.

Som nevnt er forslaget om å utpeke NSB som pliktsubjektet etter bestemmelsen blant annet begrunnet i en erkjennelse av at NSB i overskuelig fremtid er eneste aktuelle pliktsubjekt. Det foreligger ikke noe reelt marked for rullende materiell som er tilpasset norsk klima og jernbanesystem. Departementet understreker imidlertid at situasjonen kan endre seg og at det er viktig å se utviklingen i markedet an. Når et reelt marked er etablert, vil departementet vurdere pliktsubjektet på nytt.

Departementet mener at alminnelige konkurranserettslige prinsipper alene ikke er tilstrekkelige for å sikre konkurranse på like og ikke-diskriminerende vilkår innen jernbanesektoren på kort sikt. Konkurranserettens «dominerende stilling» peker

på foretak som har en slik stilling at de er i stand til å hindre effektiv konkurranse innenfor et marked ved at foretaket kan opptre uavhengig overfor konkurrenter og kunder. Det er i konkurranseretten ikke ulovlig å inneha dominerende markedsrett, men utilbørlig utnyttelse av slik markedsrett er forbudt. Etter forbudsregimet i konkurranseloven påhviler det aktørene å følge konkurranseloven til enhver tid, og aktørene kan håndheve forpliktelsene på egen hånd, uten at Konkurransetilsynet involveres. Likevel anser departementet at det kan være nødvendig med inngrep fra myndighetene for å sikre konkurranse på like og ikke-diskriminerende vilkår innen jernbanesektoren.

Myndighetenes inngripen i medhold av den alminnelige konkurranseretten fremkommer som en såkalt *ex-post* regulering. Dette innebærer at bruken av virkemidlene som hovedregel vurderes fra sak til sak i ettertid, der det først konstateres at misbruk av dominerende markedsrett har funnet sted, og Konkurransetilsynet bruker deretter sine virkemidler til å korrigere adferden. Den sektor-spesifikke konkurransereguleringen, som er nedfelt i forslaget, er derimot en *ex ante*-regulering. Dette innebærer at myndighetene anvender virkemidler til å korrigere en adferd før misbruk har funnet sted, gjennom et sett av regler i forkant. I lovforslaget gjøres dette ved at departementet analyserer konkurransesituasjonen for materiell. Dersom en slik analyse konkluderer med at det ikke vil være tilstrekkelig grunnlag for uregulert konkurranse om materiell, vil pålegg kunne utstedes til NSB. Det er ingen forutsetning for anvendelse av sektor-spesifikke virkemidler at misbruk har funnet sted.

Konkurranse om persontransport med jernbane gjennomføres ved at trafikkutøvere og kommende trafikkutøvere inviteres til å gi tilbud på nærmere, på forhånd definerte, trafikkpakker. Pakkene er relativt store for at markedet ikke skal bli mer oppdelt enn det som er hensiktsmessig. Kontraktperiodens lengde ved persontransport med jernbane vil også måtte være lengre enn ved bruk av andre transportmidler. Det kan derfor gå noe tid mellom hver konkurranse. En vurdering *ex ante* – i ettertid – vil derfor ikke være særlig egnet til å skape konkurranse på like og ikke-diskriminerende vilkår. Etter departementets syn må vurderingen foretas forut for hver konkurranse, slik at myndighetene ved pålegg kan skape like muligheter der markedet selv ikke fungerer tilstrekkelig.

5.5.6 Kompensasjon

Høringsforslaget

Departementet la i høringsforslaget til grunn at pliktsubjektet skulle ha krav på full kompensasjon i de tilfeller der forsøk på å fremforhandle en frivillig avtale om tilgang til rullende materiell til fordel for en ny trafikkutøver ikke fører frem, og lovens hjemmel til å gi pålegg derfor tas i bruk. Departementet foreslo at kompensasjonen skulle utmåles etter ekspropriasjonsrettslige prinsipper. Ved uenighet om ekspropriasjonens størrelse, skulle denne fastsettes ved rettslig skjønn.

Departementet foreslo at nærmere regler om beregningen av pliktsubjektets kompensasjon ved tvungen utleie av rullende materiell skulle gis i forskrift.

Høringsinstansenes syn

Bare *Jernbaneverket* og *NSB* hadde merknader til departementets forslag om kompensasjon.

Jernbaneverket viser til at departementet sonderer mellom forrentning og fortjeneste og mener at sonderingen er unaturlig og at de foreslåtte kompensasjonsreglene kan føre til overkompensasjon til pliktsubjektet.

NSB viser til at den foreslåtte reguleringen, med utstrakt bruk av påleggshjemler, er uvanlig, svært inngripende og i praksis gir departementet hjemmel til ekspropriasjon eller rekvisisjon. Det er derfor avgjørende at pliktsubjektet er sikret full kompensasjon. Ifølge NSB kan uttalelser i høringsnotatet gi inntrykk av at departementet ikke tar sikte på full kompensasjon i samsvar med ekspropriasjonsrettslige prinsipper, men erstatning basert på vederlagsbetraktninger. I denne sammenheng hevder NSB at en begrensning til tap som er en direkte følge av pålegget, ikke sikrer påleggssubjektet full kompensasjon da de indirekte tapene vil kunne bli betydelige. Indirekte tap omfatter blant annet kompensasjon for eventuell manglende utnyttelse av eksisterende materiell dersom den nye trafikkutøveren velger å benytte annet materiell.

NSB viser til at det for NSB er av meget stor betydning hvilken rett til kompensasjon og erstatning for tap materielleier vil kunne få ved pålegg om å gi tilgang til rullende materiell mv. Det avgjørende for NSB er at det ikke rokkes ved det finansieringsfundamentet selskapet har gjennom eierskapet til rullende materiell.

NSB hevder videre at nærmere regler om erstatningsfastsettelsen bør gis i loven og ikke i forskrift. NSB hevder at spørsmålet om kompensasjon og valg av konkurranseregime henger uløselig

sammen og må løses parallelt. Hensynet til å sikre forutsigbarhet tilsier også at reglene om erstatningsfastsettelse bør gis i loven.

Departementets vurdering

Da pliktsubjektet for påleggshjemmelen – i hvert fall i den nærmeste fremtid – er NSB, har departementet forståelse for at NSB er opptatt av å sikre full kompensasjon i det tilfelle påleggshjemmelen blir tatt i bruk.

Departementet foreslo som nevnt i høringsnotatet at pliktsubjektet for pålegg om tilgang til rullende materiell skulle angis etter objektive og nøytrale kriterier. Pålegget ville derfor i prinsippet kunne rettes mot private rettssubjekter, og ikke bare mot selskaper i statens eie. Derfor ville prinsippet i Grunnloven § 105 være førende for hvilken erstatning som skulle ytes. Når det nå foreslås at det bare er NSB som er pliktsubjekt, er man ikke på samme måte bundet av Grunnlovens prinsipper om full erstatning. Så lenge staten eier alle aksjer i selskapet, og selskapet er i stand til å innfri sine forpliktelser overfor sine kreditorer, har staten en stor grad av frihet til å fastsette hvilken kompensasjon selskapet skal ha. Departementet foreslår at de nærmere regler om fastsettelse av vederlaget til NSB, dersom selskapet pålegges å stille materiell til disposisjon, fastsettes i forskrifter. Det vises i denne sammenheng til departementets merknader i pkt. 5.1 foran om valget mellom regulering gjennom lov og regulering gjennom forskrift.

Departementet legger til grunn at vederlaget bør baseres på konkurranserettslige prinsipper om kostnadsdekning. Det antas at man med dette utgangspunktet får et mer forutsigbart og mindre ressurskrevende regime.

Dersom det ikke oppnås enighet om utleieprisen, bør departementet fastsette denne med endelig virkning. Det er foreløpig ikke tatt stilling til hvilket departement denne myndigheten bør legges til. Dette spørsmålet kan best håndteres på et senere tidspunkt.

Beregning av vederlag etter kostnadsbaserte priser kan ta utgangspunkt i en rekke modeller. De ulike modellene kan gi ulikt resultat i forhold til hva som er «riktig» pris. Utgangspunktet for modellene er hvor mye det koster å tilby den gjenstanden det pålegges tilgang til. Dette kan vurderes både i forhold til de faktiske kostnadene som er pådratt, eller i forhold til de teoretiske kostnadene ved å tilby denne tjenesten i dag. Kompensasjon kan også etter disse regler fastsettes innenfor en ganske vid ramme.

5.6 Hjemmel for pålegg om tilgang til verkstedinfrastruktur, salgs- og distribusjonssystemer mv.

5.6.1 Innledning

For å nå målene om konkurranse på like og ikke-diskriminerende vilkår og sikre et sammenhengende transportsystem innen jernbane, vil det kunne være behov for inngrep fra myndighetenes side for å sikre potensielle trafikkutøvere tilgang til også andre produksjonsfaktorer enn rullende materiell. Det kan for eksempel være aktuelt å regulere tilgangen til verkstedfasiliteter, til etablerte salgs- og distribusjonssystemer og til andre støttesystemer som er av betydning for persontransport med jernbane.

På samme måte som for rullende materiell, er tilgangen til verkstedfasiliteter en vesentlig forutsetning for drift av persontransport med jernbane. Dersom en av trafikkutøverne kontrollerer all eksisterende verkstedinfrastruktur som er egnet til å betjene trafikken på strekningene der konkurranse er innført, vil vedkommende – under gitte forutsetninger – kunne få en urimelig sterk posisjon i konkurranse med de øvrige. På tilsvarende måte som for materiell, vil tilgangen til verkstedinfrastrukturen kunne bli et sterkt konkurransevridende element.

Kontroll med etablerte salgs- og distribusjonssystemer kan også bli en faktor av vesentlig betydning i konkurransen mellom aktører som ønsker å drive persontransporttjenester på jernbanenettet. Avhengig av hvilke krav myndighetene stiller til det togtilbudet som skal produseres, vil også dette elementet kunne bidra til skjevheter i markedsstrukturen ved å være et hinder for etableringen av en effektiv konkurranse.

5.6.2 Høringsforslaget

Departementet foreslo i høringsnotatet at det innføres en bestemmelse i jernbaneloven som gir departementet hjemmel til å pålegge eier av eksisterende verkstedfasiliteter, salgs- og distribusjonssystemer og andre støttesystemer som er relevante for drift av persontransport med jernbane, mot kompensasjon, å stille disse til disposisjon for trafikkutøvere som tildeles avtale om persontransport med jernbane. Det ble foreslått at påleggshjemmelen skal kunne gjøres gjeldende både overfor eier av verkstedfasiliteter, salgs- og distribusjonssystemer og støttesystemer, og overfor andre aktører som disponerer over slike fasiliteter.

Nærmere om vilkårene for utstedelse av pålegg om tilgang til verkstedfasiliteter, salgs- og distribusjonssystemer mv.

Departementet foreslo i høringsnotatet at de grunnleggende kriterier for bruk av pålegg om tilgang til verkstedfasiliteter, salgs- og distribusjonssystemer mv., skulle være sammenfallende med de krav som stilles for å gi pålegg om tilgang til rullende materiell, se pkt. 5.5 foran.

Behovet for å gi pålegg om tilgang til verksteder, salgs- og distribusjonssystemer og lignende må under enhver omstendighet vurderes konkret forut for hver konkurranse. I høringsforslaget ble det derfor stilt som et første og grunnleggende vilkår at pålegget må anses som *nødvendig*, i den forstand at en konkurranse om persontransportoppdrag ikke vil kunne gjennomføres på like og ikke-diskriminerende vilkår uten et slikt pålegg. En nærmere regulering av nødvendighetskriteriet forutsettes gitt i forskrift.

I forbindelse med utstedelsen av eventuelle pålegg om tilgang, må eierens rett til å utnytte eksisterende infrastruktur til egen fordel veies opp mot den retten andre aktører eventuelt skal få til fasiliteter og systemer som er av vesentlig betydning for deres mulighet til å tilby konkurrerende tjenester.

For å ta i bruk den foreslåtte påleggshjemmelen er det et vilkår at det har vært forsøkt å fremforhandle en frivillig avtale om tilgang med den som eier eller kontrollerer verksteder, salgs- og distribusjonssystemer eller andre støttesystemer.

På samme måte som for rullende materiell, gikk departementet i høringsnotatet inn for at påleggets varighet skal vurderes i hvert enkelt tilfelle, og at det i loven bare skulle stilles krav til påleggets maksimale lengde. Det ble foreslått en maksimal lengde for pålegget tilsvarende den aktuelle oppdragsperiodens lengde. Dersom pålegget gis til fordel for en trafikkutøver som tildeles avtale om å drive persontransport på en gitt banestrekning i for eksempel 10 år, vil påleggets varighet etter forslaget ikke kunne strekke seg ut over de samme 10 årene.

Det er imidlertid ikke gitt at et pålegg om tilgang til verkstedinfrastruktur eller andre jernbanespesifikke støttefunksjoner skal vare like lenge som oppdragsperioden. Dersom man for eksempel ønsker å stimulere nye aktører til å bygge ut egne verksteder, salgs- og distribusjonskanaler eller støttesystemer, vil det kunne være aktuelt å bruke tidsbegrensede pålegg om tilgang som et virkemiddel. Pålegget overfor den som eier eller kontrollerer den aktuelle innsatsfaktoren må i så fall som et minimum vare så lenge at en ny aktør får tid nok til å iverksette utbygging og anskaffelse av alternative

fasiliteter og/eller systemer før den «pålagte» tilgangen utløper.

På samme måte som for rullende materiell, foreslo departementet i høringsnotatet at den trafikkutøveren som tildeles avtale om persontransport med jernbane som hovedregel skal ha en rett, men ingen plikt, til å anvende de verkstedfasiliteter, salgs- og distribusjonssystemer eller annet som stilles til disposisjon. Også på dette punktet la departementet til grunn at nærmere regler gis i forskrift.

Kompensasjon

I høringsnotatet foreslo departementet at pliktsubjektet skulle ha krav på full kompensasjon i tilfeller der forsøk på å fremforhandle frivillige avtaler om tilgang til fordel for en ny aktør ikke fører frem, og lovens hjemmel til å utstede et pålegg derfor tas i bruk.

5.6.3 Høringsinstansenes syn

De høringsinstansene som har uttalt seg om dette punktet er enige med departementet i at tilgang til verkstedfasiliteter, salgs- og distribusjonssystemer og andre støttesystemer vil kunne være et konkurransevridende element og at nye aktører må sikres tilgang til disse fasilitetene. Høringsinstansene har imidlertid forskjellige syn på hvordan tilgangen bør reguleres.

Når det gjelder tilgang til verkstedfasiliteter er det blant de høringsinstansene som har uttalt seg, bare *Connex* som er enig med departementet i at dette bør reguleres gjennom en hjemmel for departementet til å kunne gi pålegg om tilgang. *Connex* vektlegger at en eksisterende aktør som eier verksteder ikke vil ha noen egeninteresse i å leie ut verkstedfasiliteter til sine konkurrenter, og at det ikke er usannsynlig at eieren foretrekker å redusere kapasiteten fremfor å tilby konkurrentene reservecapasitet. Samtidig er det på grunn av kontraktens varighet og plassmangel ved knutepunkter, lite aktuelt for en ny aktør å investere i nytt verkstedsanlegg. Da det mangler et marked for økt verkstedkapasitet i Norge antar *Connex* at det også av samfunnsøkonomiske grunner er uaktuelt å etablere nye verksteder.

Jernbaneverket, Konkurransetilsynet og Flytoget mener at eksisterende verkstedfasiliteter bør tas ut av NSBs eie slik at alle trafikkutøverne har mulighet til å kjøpe tjenestene på like vilkår.

Jernbaneverket har de samme betenkeligheter når det gjelder verkstedfasiliteter og rullende materiell, og mener at departementet bør bruke sin eier-

rolle i NSB som et instrument i reguleringen og etablere en pool eller et selskap med verkstedfasiliteter. Jernbaneverket mener videre at området for pålegg om tilgang til infrastruktur må utvides fra verksteder til også å omfatte annen infrastruktur (driftsbanegård, hensettingsspor) som ikke er i statlig eie.

Konkurransetilsynet uttaler at pris ikke er den eneste konkurranseparameteren i forhold til verkstedfasiliteter, og at kapasitet kan spille en like avgjørende rolle. Konkurransetilsynet peker på risikoen for at den nye trafikkutøveren stiller bakerst i køen eller blir henvist til de dårligste tidene på døgnet. Etter Konkurransetilsynets syn foreligger det en fare for systematisk nedprioritering av konkurrerende selskap all den tid NSB eier fasilitetene.

NSB er enig i at tilgang til geografisk riktig plasserte verkstedfasiliteter med kvalifisert personell er en forutsetning for å kunne sikre nødvendig vedlikehold av rullende materiell.

NSB mener imidlertid at tilgang til verkstedfasiliteter skal sikres ved at nye aktører pålegges både rett og plikt til å benytte eksisterende fasiliteter og kompetanse. NSB mener at dette er nødvendig av hensyn til drifts- og personsikkerheten og av hensyn til å ivareta et helhetlig nasjonalt sikkerhetsnivå. NSB viser til at det er opparbeidet en betydelig nasjonal kompetanse knyttet til vedlikehold og kontroll av eksisterende materiell. Oppsplitting i små enheter kan føre til forvitring av kompetansen som vil kunne skape problemer for opprettholdelse av tilfredsstillende sikkerhet og operativ drift.

NSB mener at det på kort sikt ikke er realistisk at nye aktører kan utføre sikkerhetsrelatert vedlikehold og kontroll av eksisterende materiell på en tilfredsstillende måte. NSB anser det videre tvilsomt om aktører som eventuelt trafikkerer enkeltstrekninger i Norge også på lengre sikt vil ha grunnlag for å drive verkstedsvirksomhet av et omfang som er nødvendig for å opparbeide og opprettholde nødvendig kompetanse og kapasitet.

Når det gjelder tilgang til salgs- og billettsystemer er *Connex* enig med departementet i at det er hensiktsmessig med en hjemmel for å kunne gi pålegg om tilgang til salgs- og distribusjonssystemer. *Connex* viser til at hensynet til kundene tilsier at man opererer med ett felles salgs- og distribusjonssystem, og at det derfor er nødvendig at aktørene koordinerer eventuelle nyanskaffelser av salgssystemer slik at kundene kan forholde seg til ett og samme salgspunkt, uavhengig av antallet trafikkutøvere som trafikkerer jernbanenettet.

Flytoget mener at trafikkutøverne bør stå for eget billettsalg og at oppgjør og salg av billetter mellom disse – såkalt interlining – må drives gjen-

nom et fastsatt system. Eventuelle felles billett- og oppgjørssystemer må drives av et eget selskap med rammebetingelser satt av trafikkutøverne og myndighetene.

Det fremgår av *NSBs* høringsuttalelse at selskapet mener det er en forutsetning for felles ruteopplysning, salg av gjennomgående billetter på tvers av trafikkutøvere og krav til elektronisk billettering med regional integrering at alle trafikkutøvere benytter de sentrale systemene. NSB anser derfor at det er avgjørende at alle trafikkutøvere benytter de sentrale systemene. På samme måte som for tilgang til rullende materiell og vedlikeholdsfasiliteter, mener NSB at nye trafikkutøvere bør pålegges en plikt til å benytte salgs- og distribusjonssystemer som stilles til disposisjon i hele avtaleperioden mot betaling på forretningsmessige vilkår. NSB viser til at selskapet har gjort store investeringer i distribusjonssystemer og andre støttesystemer for persontransport med jernbane. Alternativt mener NSB at forholdet allerede er tilfredsstillende regulert gjennom gjeldende lovgiving og forskrifter og at det derfor ikke er behov for ytterligere regulering.

NSB presiserer at flere av *NSBs* systemer er bedriftsspesifikke og inneholder konkurransesensitiv informasjon om NSB som konkurrentene ikke kan gis tilgang til. For slike systemer må andre aktørers tilgang derfor gjennomføres ved at NSB tilbyr en begrenset tilgang, eventuelt at NSB tilbyr tjenester basert på bruk av systemene.

5.6.4 Departementets vurdering

Når det gjelder påleggshjemmel generelt, vises det til det som fremgår foran under punkt 5.5.

Departementet ser behov for å presisere hva som menes med tilgang til verkstedfasiliteter. Det må skilles mellom områdene hvor rullende materiell kan kjøres inn for reparasjon og vedlikehold, utstyr som er nødvendig for å utføre reparasjon og vedlikehold på materiellet, og selve arbeidet.

Områdene hvor tjenestene utføres må være sporbundne, og ha en beliggenhet som gjør dem hensiktsmessig for vedlikehold av materiell som trafikkerer de forskjellige banestrekningene. Slike områder kan være vanskelig å oppdrive, særlig i befolkningstette pressområder. Det må dessuten antas at de eksisterende anleggene allerede er lagt der det er mest hensiktsmessig. Departementet er derfor enig med Konkurransetilsynet i at alle aktører må ha tilgang til de eksisterende anleggene på like vilkår.

Selve arbeidet kan derimot utføres av flere vedlikeholdsutøvere, og dette skjer i begrenset grad i

Norge i dag. Aktører som er nye i Norge, kan for øvrig ha betydelig erfaring fra utlandet.

Dersom flere vedlikeholdsutøvere skal operere innenfor samme verksted, må det skilles mellom utstyr de må holde selv, og utstyr de bør dele. Verktøy vil de forskjellige vedlikeholdsutøvere som regel måtte holde selv. Fastmontert utstyr, for eksempel løfteanlegg, takanlegg og undergulvs hjuldreibe-benk, må som regel brukes i fellesskap. Dersom utstyr skal brukes i fellesskap, er det nødvendig at brukerne gis tilgang til utstyret på like vilkår. Dersom vedlikeholdsutøvere på eget initiativ ønsker å etablere seg i det norske markedet, forutsettes det at virksomheten på egen hånd skaffer til veie, eller tilgang til, nødvendig utstyr.

Departementet opprettholder standpunktet om at tilgang til verkstedfasiliteter må kunne gis gjennom pålegg overfor den som eier eller kontrollerer fasiliteten, dersom slik tilgang ikke gis frivillig. I den sammenheng bør det bemerkes at trafikkutøvere som gis tilgang, ikke behøver å utføre vedlikeholdet selv. Trafikkutøveren må stå fritt til å velge at andre, for eksempel selvstendige selskaper, skal utføre tjenestene.

Utgangspunktet i vurderingen av hvem som skal være pliktsubjekt, er det samme for verkstedfasiliteter som for rullende materiell. I høringsnotatet foreslo departementet at pliktsubjektet for pålegg om å gi tilgang til verkstedfasiliteter, i likhet med pliktsubjektet for pålegg om å gi tilgang til rullende materiell, skulle defineres uavhengig av hvem som sitter med eierskapet i dag. Pliktsubjektet etter bestemmelsen ble definert som «eier av» og «andre aktører som disponerer over» verkstedinfrastruktur, salgs- og distribusjonssystemer og andre støttesystemer som er relevante for drift av persontransport med jernbane.

I likhet med det som gjelder for rullende materiell, er det NSB som utpeker seg som den aktøren som i praksis har verkstedfasiliteter mv. som det kan være aktuelt å pålegge tilgang til, utover de fasiliteter som Jernbaneverket disponerer. Som nevnt i pkt. 5.5.5 har departementet i forhold til pålegg om å gi tilgang til rullende materiell etter nærmere overveielser kommet til at NSB bør navngis som pliktsubjekt. Departementet ser imidlertid ikke at det er grunn til å gjøre det samme i forhold til pålegg om tilgang til verkstedfasiliteter mv. Et pålegg om å gi tilgang til verkstedfasiliteter vil ikke være så inngripende som pålegg om tilgang til rullende materiell.

Selv om flere vedlikeholdsutøvere etablerer seg i det norske markedet, kan det likevel tenkes at det ikke vil medføre en reell konkurranse om vedlikehold av rullende materiell, for eksempel ved at po-

tensielle kunder ikke klarer å forhandle frem markedsmessige vilkår for verksleie eller at noen rett og slett stenges ute. I disse og lignende tilfeller er det ønskelig at departementet har mulighet til å slippe andre til og sikre reell konkurranse. Departementet foreslår derfor å rette påleggshjemmelen mot eiere av verkstedområder generelt, og ikke bare mot NSB.

Den som pålegges å gi tilgang til andre, skal ha et kostnadsbasert vederlag. Nærmere regler om beregning av et slikt vederlag forutsettes gitt i forskrift.

Departementet mener at den minst inngripende organiseringen som kan gi konkurranse på like og ikke-diskriminerende vilkår skal legges til grunn. Dersom det viser seg at tredjepartsadgang til verkstedfasiliteter, på kort eller lang sikt, ikke er hensiktsmessig for å skape konkurranse om vedlikehold av rullende materiell i Norge, vil departementet vurdere om andre former for organisering av eierskap til verkstedinfrastrukturen er mer hensiktsmessig enn dagens.

Trafikkutøvernes tilgang til sentrale deler av eksisterende salgs- og distribusjonsløsninger – det vil si systemer for billettering, plassreservering, avregning, informasjon mv. – vil kunne påvirke både konkurranseforholdene i et konkurranseregime og mulighetene for å legge til rette for at jernbanemarkedet i Norge oppfattes av de reisende som et sammenhengende transportsystem. Det vises til nærmere omtale i pkt. 2.5.3.

Departementet har merket seg NSBs synspunkt om at nye trafikkutøvere bør gis både rett og plikt til å benytte eksisterende salgs- og distribusjonssystemer. Som nevnt, er departementet opp-tatt av at det blir konkurranse om flest mulig forhold. Et pålegg til alle trafikkutøvere om å bruke den samme løsningen er i utgangspunktet ikke i tråd med dette målet. Erfaringer fra konkurranse i andre land tilsier imidlertid at det er lite å tjene på at de ulike trafikkutøverne konkurrerer om sentrale deler av salgs- og distribusjonssystemene, fortrinnsvis reserveringsmoduler. Tvert i mot vanskeligjør bruken av ulike systemer løsninger som er til beste for de reisende, og kommer dermed i strid med målet om at passasjerene skal oppleve et mest mulig helhetlig transportsystem. Departementet ser derfor at det er gode grunner for at trafikkutøverne som tilbyr persontransport med jernbanene, bør pålegges en plikt til å bruke felles og sentrale deler av et allerede eksisterende salgs- og distribusjonssystem. På denne bakgrunn har departementet kommet til at forslaget i høringsnotatet bør utvides, og at departementet bør gis hjemmel til både å pålegge eier av salgs- og distribusjonssystemer å

stille disse til disposisjon for andre trafikkutøvere, og til å pålegge andre trafikkutøvere å benytte eksisterende salgs- og distribusjonssystemer.

For de reisende er det i denne sammenhengen av underordnet betydning om trafikken drives etter avtale med det offentlige, eller om den drives fritt og kommersielt. For å sikre et sammenhengende transportsystem med jernbane, har departementet derfor kommet til at det bør være anledning til å kunne pålegge alle trafikkutøvere som tilbyr persontransport med jernbane et slikt samarbeid. Departementet foreslår derfor en utvidelse av bestemmelsen, slik at systemer kan pålegges stilt til disposisjon for alle trafikkutøvere som driver persontransport med jernbane. Den som pålegges å gi andre tilgang til selskapets salgs- og distribusjonssystemer, vil ha krav på vederlag utmålt etter kostnadsbaserte prinsipper. Det vises til punkt. 5.5.6.

Ved vurderingen av om pålegg skal gis, vil departementet måtte ta tilbørlig hensyn til kommersielle aktørers behov. Et pålegg skal ikke være mer byrdefullt eller gå lenger enn det som er nødvendig. Det konkrete innhold i et eventuelt pålegg må vurderes nærmere.

Departementet mener at den minst inngripende organiseringen som kan gi konkurranse på like og ikke-diskriminerende vilkår skal legges til grunn. Dersom det viser seg at tredjepartsadgang til salgs- og distribusjonssystemer, på kort eller lang sikt, ikke er hensiktsmessig av hensyn til de reisende eller trafikkutøverne, vil departementet vurdere om andre former for organisering av eierskap til salgs- og distribusjonssystemer er mer hensiktsmessig enn dagens. I den sammenheng har departementet merket seg Jernbaneverkets innspill i sin høringsuttalelse om eventuelt å innføre konkurranse om drift av et felles billetterings- og reiseinformasjonssystem.

I høringsnotatet foreslo departementet at tilgang til verkstedinfrastruktur og tilgang til salgs- og distribusjonssystemer skulle reguleres i samme lovbestemmelse. Da det nå er valgt forskjellige løsninger innen disse områdene, mener departementet at det er mest hensiktsmessig at tilgang til verkstedinfrastruktur og tilgang til salgs- og distribusjonssystemer reguleres i to forskjellige bestemmelser.

5.7 Hjemmel for pålegg om utlevering av informasjon

5.7.1 Innledning

I forbindelse med tilrettelegging for og gjennomføring av konkurranser om persontransport med jern-

bane, oppstår det blant annet et sterkt behov for at informasjon om trafikkgrunnlaget på de aktuelle strekningene gjøres tilgjengelig for departementet. For å kunne utarbeide et tilstrekkelig presist konkurransegrunnlag, og på den måten legge best mulig til rette for en konkurranse på like og ikke-diskriminerende vilkår, har departementet for eksempel behov for underlagsmateriale om passasjertall, billettinntekter, inntektenes fordeling på billettyper, etc.

Endringen av kjøperrollen gjennom innføring av konkurranse nødvendiggjør en enda tettere oppfølging av om målene for transportpolitikken oppnås. Dette gjelder særlig når det offentlige inngår langsiktige kontrakter med privatrettslige aktører om leveransen av persontransporttjenester. Tettere oppfølging av målene skaper behov for detaljert styringsinformasjon.

5.7.2 Høringsforslaget

I høringsnotatet foreslo departementet at det inntas en bestemmelse i jernbaneloven som gir departementet hjemmel til å kunne pålegge enhver virksomhet som driver persontransport med jernbane, å utlevere slik informasjon som anses nødvendig for tilrettelegging for og gjennomføring av konkurranse innen jernbanesektoren.

Departementet la i høringsnotatet til grunn at pålegg vil kunne bli aktuelt først dersom informasjon ikke gis frivillig.

Det ble ikke foreslått en nærmere regulering i jernbaneloven av hvilken informasjon som kan kreves, utover at den må anses nødvendig for tilrettelegging for og gjennomføring av konkurranse innen jernbanesektoren.

Det ble forutsatt at de nærmere vilkårene for å gi pålegg om utlevering av informasjon gis i forskrift.

Nærmere om behovet for å pålegge utlevering av informasjon

Departementets tilgang på informasjon er en grunnleggende forutsetning for muligheten til å kunne utarbeide et tilstrekkelig presist konkurransegrunnlag i forbindelse med gjennomføring av konkurranser om avtaler om persontransport på aktuelle strekninger. Gjennom konkurransegrunnlaget skal potensielle tilbydere gis tilgang til all den informasjon de trenger for å kunne ta stilling til om de ønsker å delta i konkurransen, og den informasjon de trenger for å kunne foreta realistiske beregninger av inntekter og utgifter knyttet til drift av de utbudte strekningene i forbindelse med utarbeidelsen av sine tilbud. I denne sammenheng er faktiske

opplysninger om den eksisterende persontransportvirksomheten av sentral betydning.

Dersom departementet ikke skulle få tilgang til nødvendig underlagsinformasjon ved utarbeidelse av konkurransegrunnlag i forbindelse med gjennomføring av konkurranser, vil dette kunne få ulike – og svært uheldige – konsekvenser. I verste fall vil et ufullstendig eller upresist konkurransegrunnlag føre til at potensielle tilbydere avstår fra å delta i konkurransen fordi usikkerhetsmomentene ved driften av strekningene er for mange. Dersom tilbyderne likevel velger å delta, er det fare for at de gjennom økte priser i tilbudene legger inn betydelige sikkerhetsmarginer for å kompensere for den risiko som ligger i et ufullstendig eller upresist underlagsmateriale.

Målet om å unngå konkurransevridning mellom markedsaktørene er også viktig i denne sammenhengen. Både ved første gangs konkurranse om togtilbudet på den enkelte jernbanestrekning, og ved senere konkurranser, vil den trafikktøveren som frem til konkurransen har hatt trafikkeringsoppdraget ha en betydelig fordel fremfor konkurrentene. Vedkommende vil sitte med all den informasjon som skal til for å utarbeide et så detaljert tilbud som mulig. Uten hjemmel for departementet til å pålegge utlevering av de opplysningene som er nødvendige i en konkurransesammenheng, vil resultatet kunne bli en større eller mindre konkurransevridning til fordel for eksisterende trafikktøver. Dette vil forhindre at konkurransene blir gjennomført på like og ikke-diskriminerende vilkår.

Hensynet til de potensielle tilbyderne er ikke den eneste grunnen til at departementet har behov for tilgang til faktisk informasjon om eksisterende drift på strekninger, hvor togtilbudet skal være gjenstand for konkurranse. Slik informasjon vil også i stor grad kunne være avgjørende for departementets mulighet til å foreta en mest mulig korrekt og presis vurdering og evaluering av innkomne tilbud i en konkurransesituasjon.

Da det vanskelig kan gis en uttømmende fremstilling av hvilken informasjon som må anses nødvendig for departementets tilrettelegging for konkurranse om persontransport med jernbane, ble det i høringsforslaget ikke lagt opp til en slik spesifisering. Det antas imidlertid at det kan være aktuelt å pålegge utlevert blant annet opplysninger om utgifter og inntekter som er forbundet med eksisterende drift av den aktuelle strekningen, herunder informasjon om trafikkinntekter, øvrige inntekter, samt visse drifts- og kapitalkostnader.

På inntektssiden kan det være viktig å få detaljert informasjon om de totale billettinntekter, herunder hvordan billettinntektene er fordelt på billetty-

per som enkeltbillett, månedskort og ulike rabatterte billetter, og hvordan inntektene fordeler seg på reiser mellom de ulike stasjonene. For å få tilstrekkelig oversikt over eksisterende drift på en strekning, hvor togtilbudet vil være gjenstand for konkurranse, kan det også være nødvendig å få informasjon om passasjertall/passasjerstrømmer, herunder passasjertellinger som antall av- og påstigninger og snitt-tellinger over tellepunkter. Videre kan det være nødvendig å få informasjon om kapasitetsutnyttelse av materiell og personell, herunder driftsstatistikk over antall innstilte avganger, punktlighet og innsetting av buss for tog. Informasjon og statistikk kommer i tillegg til kundeundersøkelser.

En del av den informasjonen det kan være aktuelt å pålegge utlevering av, vil være å betrakte som forretningshemmeligheter for de aktuelle trafikktøverne. Slik informasjon kan være taushetsbelagt opplysning i medhold av forvaltningsloven § 13. Dette gjelder uavhengig av om informasjonen er innhentet på frivillig basis, eller om den foreslåtte påleggshjemmelen i jerbaneloven er benyttet.

Hvem pålegget kan rettes mot

Etter høringsforslaget kan plikten til å utlevere informasjon pålegges samtlige virksomheter som driver persontransport på det norske jernbanenettet. Departementet anser det som viktig at pliktsubjektet for bestemmelsen i utgangspunktet skal favne vidt. Ved inngåelse av trafikkavtaler med trafikktøvere etter konkurranse vil det være naturlig å ta inn eksplisitte klausuler om utlevering av informasjon i forbindelse med senere konkurranser under på de samme strekningene.

5.7.3 Høringsinstansenes syn

Det var fem høringsinstanser som hadde merknader til departementets forslag til bestemmelse om utlevering av informasjon. *Jernbaneverket*, *Statens vegvesen*, *NSB* og *Connex* er enige i at dersom konkurransen skal skje på like og ikke-diskriminerende vilkår kreves det at departementet har tilgang til informasjon som er nødvendig for å utarbeide et tilfredsstillende konkurransegrunnlag.

Jernbaneverket, *Statens vegvesen* og *Connex* uttaler at de er enige i at krav om utlevering av informasjon ikke bør være begrenset til de strekningene som utsettes for konkurranse, men bør gjelde for trafikktøvere på jernbanenettet helt generelt.

Jernbaneverket og Statens vegvesen peker i sine høringsuttalelser på sitt eget behov for informasjon om trafikkgrunnlag i forbindelse med analyser, planlegging og prioritering av fremtidige trans-

portprosjekter innenfor egen sektor. Jernbaneverket uttrykker et ønske om innsyn i informasjonen som departementet innhenter på grunnlag av påleggshjemmelen, og viser til at EU-forordningen om statistikk ikke gir den nødvendige hjemmel til å innhente informasjon fra trafikkutøvere.

Statens vegvesen mener imidlertid at det bør fastsettes presise og konkrete krav til den informasjon som trafikkutøverne skal utgi, og at det skal fremgå uttrykkelig at dette kan benyttes både direkte i forbindelse med konkurransene og indirekte som grunnlag for offentlig transportplanlegging. Det bør også vurderes om registrering av passasjergrunnlaget på kollektivtransport bør foretas av eksterne ressurser for å sikre at det passasjergrunnlaget som legges til grunn for en konkurranse blir så korrekt som mulig.

NSB mener at den foreslåtte plikten til å utlevere informasjon i forbindelse med innføring av konkurranse er svært vid, og synes å kunne omfatte både linjespesifikk og virksomhetsspesifikk informasjon. NSB mener at det ikke er nødvendig for formålet med innføring av konkurranse å utlevere virksomhetsspesifikk informasjon, for eksempel informasjon om selskapets utgifts- og innsatsfaktorer, som må klassifiseres som bedriftshemmeligheter. Det relevante grunnlaget vil i det alt vesentlige dreie seg om å gi trafikkinformasjon for de strekninger som velges. Dette er informasjon som i hovedsak allerede er åpen og tilgjengelig. NSB mener at det bør legges strammere føringer for bruk av hjemmelen, enten i lovteksten eller i lovens forarbeider. NSB har merket seg at departementet gir uttrykk for at forretningshemmeligheter vil bli behandlet konfidensielt. Etter NSBs syn skaper forslaget likevel usikkerhet med hensyn til om NSB kan pålegges en informasjonsplikt som innebærer en ulempe i konkurransen.

NSB viser til reguleringen som er valgt i Danmark, hvor det i lov om DSB henvises til offentlighetsloven mv. og mener at tilsvarende prinsipper bør gjelde for NSB.

NSB mener videre at trafikkutøvers kostnader knyttet til utlevering av informasjon bør dekkes etter forretningsmessige prinsipper.

Riksrevisjonen gjør oppmerksom på at deres rett til informasjon og innsyn gjelder også overfor private som leverer varer eller tjenester til staten, jf lov 7. mai 2004 nr. 21 om Riksrevisjonen § 12.

5.7.4 Departementets vurdering

Departementet opprettholder forslaget om en hjemmel til å pålegge virksomhetene som driver

persontransport med jernbane, å utlevere nærmere spesifisert informasjon om strekningene som trafikkeres.

Departementet er kommet til at den aktuelle påleggshjemmelen skal kunne brukes overfor samtlige virksomheter som driver persontransport med jernbane. Dette er for å sikre at også virksomheter som allerede opererer på persontransportmarkedet og som ikke har særskilte informasjonsklausuler i sine avtaler med det offentlige, skal kunne omfattes. Det samme gjelder virksomheter som trafikkerer nettet, uten at det er ledd i en avtale med det offentlige.

Departementet er også av den oppfatning at myndighetene må kunne bruke den innhentede informasjonen til planlegging av all kollektivtransport, også transport med andre transportmidler enn jernbane. Dette vil være i tråd med målsettinger om samfunnsmessig mest effektiv bruk av ressurser og ønsket om et sammenhengende kollektivtransport-system. Departementet anser det også som selv sagt at underordnede organer og andre offentlige etater med særlig behov kan benytte informasjonen.

I tillegg til planlegging, har departementet behov for informasjon til strategisk styring av jernbanesektoren basert på langsiktig planlegging og oppfølging. Dette er særlig viktig når privatrettslige aktører gjennom avtaler med det offentlige påtar seg å levere bestemte ytelser over lang tid.

Departementet anser ikke at Jernbaneverkets informasjonsbehov krever særskilt regulering i denne sammenhengen, men viser til at Jernbaneverket i sportilgangsavtalen kan skaffe seg tilgang til informasjon som er nødvendig for planlegging, prosjektering og drift av infrastrukturen.

Departementet er enig med NSB i at plikten til å utlevere informasjon er vid, men finner det nødvendig at plikten er så vid for å omfatte all informasjon departementet har behov for. Departementet finner at aktørenes behov for hemmelighold ivaretas gjennom de til enhver tid gjeldende regler om taushetsplikt i forvaltningen.

Lovgivningen inneholder en rekke regler om rapportering av informasjon til det offentlige, hvor den som pålegges plikten ikke blir kompensert for arbeidet eller utgiftene med rapportering. All jernbanetrafikk er i en eller annen form subsidiert av det offentlige, enten gjennom kjøp av tjenester eller gjennom infrastrukturen. På denne bakgrunn ser ikke departementet det som naturlig at det offentlige dekker trafikkutøvers utgifter ved utlevering av den nødvendige informasjonen.

5.8 Hjemmel for pålegg om gjensidig reiseinformasjon og salg av billetter

5.8.1 Innledning

Det er et viktig mål for departementet at jernbanen forblir et sammenhengende transportsystem etter innføringen av konkurranse. Etableringen av et konkurranseregime må ikke medføre en uheldig oppdeling av markedet med unødige barrierer mellom de ulike trafikkutøverne. Det er i denne forbindelse en viktig målsetting at passasjerene ikke skal oppleve at kvaliteten på det togtilbudet som leveres, blir redusert etter innføring av konkurranse.

Velutviklede muligheter for kjøp av billetter og innhenting av reiseinformasjon har stor betydning for passasjerenes helhetsopplevelse av en togreise. Disse områdene er derfor identifisert som særskilt viktige områder, som departementet vil ta hensyn til ved innføringen av konkurranse. På denne bakgrunn er det viktig for departementet å åpne for regulering av samhandlingen mellom ulike trafikkutøvere som driver persontransporttjenester på det norske jernbanemarkedet.

Departementet oppfatter det som spesielt viktig at passasjerene på det norske jernbanenettet skal ha mulighet til å motta all nødvendig reiseinformasjon og kjøpe billett til hele sin togreise gjennom ett kontaktpunkt – selv om reisen skulle involvere togtransport med flere ulike trafikkutøvere.

5.8.2 Høringsforslaget

Departementet foreslo i høringsnotatet at det inntas en bestemmelse i jerbaneloven som gir departementet hjemmel til å kunne gi pålegg om gjensidig reiseinformasjon og salg av billetter mellom to eller flere virksomheter som tildeles avtale om persontransport med jernbane.

Det ble i høringsnotatet forutsatt at de nærmere regler om departementets hjemmel til å gi pålegg på dette området gis i forskrift.

Nærmere om bakgrunnen for forslaget om en påleggshjemmel om gjensidig reiseinformasjon og billettsalg

Hvilken type reiseinformasjon som eventuelt skal omfattes av et pålegg overfor flere trafikkutøvere, må vurderes konkret i hvert enkelt tilfelle. Det er imidlertid visse hovedgrupper av informasjon som det vil være naturlig å inkludere i et pålegg. Dette gjelder for det første forhåndsinformasjon om togtider, aktuelle reiseveier, togbytte, priser og service-

nivå på de ulike strekningene, herunder opplysninger om fasiliteter for funksjonshemmede. Pålegget må også angi eventuelle krav til hvordan reiseinformasjonen skal presenteres og gjøres tilgjengelig for både potensielle og faktiske passasjerer.

Informasjon om reisen *i sin helhet* anses å være viktig for de reisendes oppfatning av jernbanen som et attraktivt transportmiddel. Departementet la i høringsnotatet til grunn at god, lett tilgjengelig og dekkende informasjon om hvilke reisemuligheter som finnes, er avgjørende for at passasjerene skal kunne planlegge og gjennomføre sine reiser, og at reiseinformasjonen dermed også er viktig i forhold til de reisendes oppfatning av toget som et reelt og naturlig transportalternativ.

Ved vurderingen av hvilken informasjonssamordning som eventuelt skal kreves av trafikkutøverne, skal ikke pålegget strekke seg videre enn det som må anses nødvendig for at de reisende selv skal kunne ta stilling til det totale reisetilbudet med jernbanenettet.

Uansett hvor mye reiseinformasjon passasjerene sikres, vil tilgjengeligheten til togreisen fortsatt være begrenset dersom det ikke på en enkel måte er mulig å få kjøpt den billetten som er en forutsetning for å kunne reise. Muligheten for å kjøpe billetter på ett og samme sted uavhengig av hvilken trafikkutøver man skal reise med, er en viktig forutsetning for at jernbanen skal kunne opprettholde sin konkurransekraft i forhold til andre reisealternativer. Dette kommer til å bli mer og mer tydelig etter hvert som antallet trafikkutøvere i persontransportmarkedet øker.

Når det gjelder eventuelle pålegg om gjensidig billettsalg, må det vurderes nøye hvilke krav som skal stilles til trafikkutøvernes salgssystemer og salgskanaler. Særlig når det gjelder salgskanaler har det de senere årene skjedd en rask utvikling. I tillegg til å selge billetter gjennom egne billettluke på stasjoner, kan salg blant annet foregå via agenter på stasjonsområdet, om bord på toget eller hos et reisebyrå. Billettsalg via internett og automater øker også stadig. Det er av stor betydning at de krav myndighetene stiller til trafikkutøverne på dette området ikke hemmer en naturlig og samfunnsøkonomisk god utvikling.

Frem til i dag har den alt overveiende delen av persontransporten med jernbane i Norge vært ivaretatt av en og samme trafikkutøver, NSB. Problemstillinger knyttet til en eventuell fragmentering av jernbanesystemet med konsekvenser for tilgang til reiseinformasjon og kjøp av gjennomgående billetter har derfor hittil ikke blitt aktualisert i særlig grad. Når det nå skal foretas en gradvis innføring av konkurranse, bør departementet ha regu-

leringsmuligheter som gjør det mulig å sette i verk tiltak for å påvirke tilretteleggingen av de involverte aktørens informasjonssystemer og billettsalgsløsninger. Det blir først og fremst departementets oppgave å ha et mer helhetlig syn på utviklingen innenfor dette området.

Departementet uttalte i høringsnotatet at det etter hvert er behov for å foreta en mer omfattende vurdering av hvorvidt norske myndigheter bør innta en mer aktiv rolle i utviklingen av helhetlige informasjons- og billettsystemer på det norske markedet. Flere av høringsinstansene mente at dette burde gjøres. Jernbaneverket påpeker at det bør være i trafikkutøvernes egeninteresse å samarbeide om billettsalg og reiseinformasjon. Jernbaneverket ønsker at utviklingsarbeidet skal starte umiddelbart og ber departementet vurdere en separat tilbudsforespørsel i den hensikt å etablere et landsomfattende billetterings- og reiseinformasjonssystem.

I høringsnotatet viste departementet i den forbindelse til utviklingen i Sverige. I Järnvägsutredningen, som ble fremlagt 25. november 2003, fremgår det at det statlige kjøpsorganet, Rikstrafiken, bør tillegges det overordnede ansvaret for at informasjonssystemer og billettservice med jernbanesektoren i Sverige utvikles i et helreise-perspektiv. I Sverige er det et overordnet mål at flere aktører på transportmarkedet ikke må føre til dårligere helhetsløsninger og vanskeligheter med å bestille billetter til hele reisen. Den svenske ambisjonen om å sikre et helhetlig transportsystem omfatter ikke bare jernbanen, men også andre transportslag. For å ivareta et behov for transportslagovergripende samarbeid er virksomheten Samtrafiken etablert. Alle trafikkutøvere som driver persontransport med jernbane er deleiere i Samtrafiken. Samtrafiken sørger for tilrettelegging av helreiser ved å skape muligheter for å kjøpe gjennomgående billetter. Dette skjer gjennom konseptet «Respluss». Departementet uttalte i høringsnotatet at det vil bli vurdert nærmere om tilretteleggingen for en virksomhet som Samtrafiken også kan være en aktuell tilnærming i Norge.

Hvem pålegget kan rettes mot

Det er departementets syn at forhold som gjelder løsninger for gjensidig reiseinformasjon og salg av billetter først og fremst bør søkes oppnådd gjennom frivillige avtaler mellom de aktuelle trafikkutøverne. I høringsnotatet forutsatte derfor departementet at pålegg først skal vurderes og eventuelt utstedes når det er brakt på det rene at helhetlige informasjons- og billettløsninger ikke kan oppnås gjennom frivillighet.

Det ligger i forslaget natur at et pålegg om gjensidig reiseinformasjon og salg av billetter må kunne rettes mot samtlige trafikkutøvere som driver persontransport på det norske jernbanenettet. For å nå målet om et kundevennlig sammenhengende transportsystem med jernbanen, er det en forutsetning at ikke bare nye trafikkutøvere som kommer inn på det norske markedet som en følge av innføringen av konkurranse kan pålegges denne type plikter. Også trafikkutøvere som allerede er i aktivitet her i landet, bør kunne pålegges slike plikter.

Et pålegg om gjensidig reiseinformasjon og salg av billetter forutsetter at det inngås avtaler mellom de aktuelle trafikkutøvere som regulerer praktiske, tekniske og kommersielle forhold, herunder grensesnitt for utveksling av informasjon, avregning i forbindelse med billettsalg og så videre. Dersom denne type avtaler skal inngås mellom to eller flere aktører som har ulik markedsmessig styrke, kan resultatet bli avtaler som er ubalanserte og konkurransevridende – og som dermed ikke er egnet til å fremme en konkurranse på like og ikke-diskriminerende vilkår.

På denne bakgrunn vil det være nødvendig å åpne for at departementet kan gripe inn og bestemme avtalevilkårene mellom partene dersom disse ikke blir enige på egen hånd.

5.8.3 Høringsinstansenes syn

Det er åtte høringsinstanser som har merknader til departementets forslag til bestemmelse om gjensidig reiseinformasjon og salg av billetter. *Forbrukerombudet, Connex, NSB, Norsk Reiseinformasjon, Statens vegvesen, Jernbaneverket, Norges handikapforbund og Statens råd for funksjonshemmede* er alle enige med departementet i at det er viktig at passasjerene skal ha mulighet til å få nødvendig informasjon om reisen og til å kjøpe billett til hele den planlagte reisen gjennom et kontaktpunkt, uavhengig av om reisen skulle involvere flere aktører. Disse høringsinstansene er enige med departementet i at innføring av konkurranse ikke skal føre til et dårligere tilbud til kundene, og at det må sikres løsninger som gir kunden tilgang til informasjon om hele reisen.

Norsk Reiseinformasjon mener at departementets forslag vil sikre at kunden finner frem til hele togreisen. Norsk Reiseinformasjon og Statens vegvesen mener imidlertid at forslaget bør gå lengre, og at kravene som stilles til reiseinformasjon og salg av billetter bør gjelde alle kollektivtransportmidlene. Norsk Reiseinformasjon tar til orde for at all reiseinformasjon, uavhengig av transportmiddel,

eierskap eller organisering, skal gjøres offentlig tilgjengelig slik at den kan anvendes og presenteres i en konkurransenøytral kanal, for eksempel en riksdekkende webtjeneste.

Norges handikapforbund og Statens råd for funksjonshemmede fremhever viktigheten av at salgs- og informasjonssystemer gjøres tilgjengelig for og kan brukes av alle. Norges handikapforbund mener at personer som ikke kan benytte internett for bestilling av billetter skal få det samme pristilbud selv om billetten må kjøpes over telefon eller disk. Det bør etableres et sentralt organ tilsvarende den svenske Samtrafiken for å ivareta hensynet til tilgjengelighet for alle. En slik modell ville gjøre det lettere for alle å skaffe seg informasjon om tilbud og pris knyttet til togreiser.

NSB uttaler at det bør være en plikt til gjensidig utveksling av reiseinformasjon og salg av billetter mellom ulike aktører på det norske jernbanenettet. NSB viser til at det bør være i de ulike trafikkutøvernes interesse å inngå et samarbeid på forretningsmessige betingelser om både informasjonsutveksling og salg av billetter. NSB mener at en plikt for nye trafikkutøvere til å gjøre bruk av eksisterende salgs- og distribusjonssystemer, vil lette gjennomføringen av en gjensidig tilgang til reiseinformasjon og salg av billetter. NSB mener videre at kravet om utnyttelse av gjensidig reiseinformasjon og salg av billetter bør presiseres nærmere i konkurransedokumentene for å sikre optimal tilgjengelighet fra brukernes side.

NSB er også enig i at opplysningsplikten begrenses til det som er nødvendig for å sikre de reisende en helhetlig informasjonstilgang og at opplysninger om utgifter og innsatsfaktorer ikke omfattes av informasjonsplikten. NSB mener at gjensidig utveksling av reiseinformasjon og samhandling ved salg av billetter må skje på forretningsmessige vilkår.

5.8.4 Departementets vurdering

Departementet er enig med høringsinstansene i at kravene til samarbeid skal gjelde alle aktørene innen persontransport med jernbane. Departementet foreslår derfor at bestemmelsen utvides til ikke bare å gjelde virksomheter som tildeles kontrakt med det offentlige, men også virksomheter som driver persontransport med jernbane uten avtale med det offentlige.

Når det gjelder tilgang til reiseinformasjon som et ledd i løsninger for å sikre et intermodalt sam-

menhengende transportsystem, finner departementet grunn til å vise til erfaringer fra Nederland, Storbritannia, Danmark og Sverige. Erfaringer fra disse landene, er at de myndigheter som legger til rette for konkurranse allerede på et tidlig tidspunkt bør ta standpunkt til hvordan et sammenhengende transportsystem skal sikres. Det vises til nærmere omtale i pkt. 2.5.3.

Departementet mener det er viktig å vurdere hvorvidt det gjennom innføring av konkurranse med jernbanen skal arbeides for intermodale eller modale løsninger, og om et sammenhengende transportsystem skal forstås regionalt eller nasjonalt. Videre må det vurderes om det er myndighetene eller markedet selv som bør ta ansvar for løsninger til det beste for de reisende, og hvilke funksjoner et sammenhengende transportsystem skal omfatte.

Departementet ser klare fordeler med intermodale løsninger innenfor ulike områder, herunder elektronisk billettering og reiseinformasjon. Det vises til nærmere omtale i pkt. 2.5.3.

Departementet ønsker, som det fremgår av høringsutkastet, at de reisende med jernbanen skal kunne kjøpe en billett til en gjennomgående reise gjennom ett kontaktpunkt. Et alternativ er å stille krav i konkurransedokumentene for den enkelte konkurranse om at trafikkutøveren plikter å selge gjennomgående billetter med plassreservering som kan virke sammen med andre trafikkutøveres løsninger. Alternativt må alle trafikkutøvere bruke den samme løsningen, noe som innebærer felles kjerne-moduler i salgs- og distribusjonssystemene. Inntil videre bør imidlertid pålegg forbeholdes de tilfeller hvor virksomhetene selv ikke klarer å bli enige om informasjonsutveksling og salg på rimelige og balanserte vilkår.

Departementet er også opptatt av at transportsystemet oppleves som enhetlig på andre områder som er som viktige for alle eller enkelte grupper av reisende. Dette gjelder eksempelvis med hensyn til trafikkutøvernes reisevilkår, definisjon av kundegrupper, herunder aldersgrenser, og innrømmelse av rabatter og moderasjonsordninger. Departementet vil vurdere disse forholdene forut for konkurransen om de neste trafikkpakkene.

Departementet er enig i at prinsippet om tilgjengelighet for alle skal legges til grunn i samme grad for støttesystemer som for selve reisen, men finner at spørsmålet etter sin art ikke egner seg for regulering i en hjemmelsbestemmelse som gir kompetanse til å pålegge virksomheter å samarbeide om støttesystemer.

5.9 Markedsregulator

5.9.1 Innledning. Sektorspesifikk kontroll og styring

Det er i denne proposisjonen flere ganger påpekt at forutsetningen for at innføringen av konkurranse om avtaler om persontransport med jernbane skal føre til et samfunnsøkonomisk best mulig resultat, er at konkurransen skjer på like og ikke-diskriminerende vilkår slik at reell konkurranse sikres. En av de største utfordringene ved overgangen fra enerett til konkurranse vil etter alt å dømme være ulikheten i styrke mellom de forskjellige markedsaktørene. Det vil i den forbindelse være en hovedutfordring for myndighetene å hindre uønsket konkurransevridning og misbruk av en eller flere aktørers dominerende stilling.

5.9.2 Høringsforslaget

Som redegjort for i denne proposisjonen er det nødvendig med et omfattende sektorspesifikt regelverk for å muliggjøre effektiv konkurranse i denne sektoren. Dette gjelder spesielt i en overgangsperiode. I høringsnotatet ble det derfor foreslått at departementet skal håndheve alle deler av det foreslåtte sektorspesifikke regelverk om konkurranseregimet, og at departementet gis kompetanse til å gripe inn overfor aktører som ikke overholder reglene i lov og forskrift. Det ble foreslått å innta en bestemmelse i jernbaneloven som fastslår at departementet har full kompetanse til å overvåke konkurranseforholdene i persontransportmarkedet ved å føre tilsyn med og kontrollere at kravene fastsatt i eller i medhold av bestemmelsene i lovforslaget er oppfylt. Etter forslaget omfatter departementets kompetanse også kompetanse til aktivt å gripe inn mot markedsaktørene ved å føre tilsyn med avtaler mellom virksomheter som tildeles avtale om persontransport med jernbane og det offentlige, og med avtaler som inngås mellom virksomheter som driver persontransport med jernbane.

I høringsnotatet la departementet til grunn at nærmere regler om departementets sektorspesifikke styring, kontroll og inngrep vil bli gitt i forskrift.

Departementets kontrollfunksjon suppleres av Konkurransetilsynets generelle kontrollmyndighet med hjemmel i den nye konkurranseloven av 5. mars 2004 nr. 12. Det antas at departementets håndhevelse av regelverket på denne sektoren sammen med Konkurransetilsynets generelle håndhevelse av konkurranselovens regler, vil utgjøre et effektivt tilsyn. I den grad det i forbindelse med departementets overvåkning og kontroll er ak-

tuelt å foreta konkurransemessige vurderinger, eller Konkurransetilsynets vurderinger krever jernbanefaglig innsikt, legges det til grunn at de to organene vil samarbeide tett.

Departementet gjorde i høringsnotatet rede for at man på enkelte sektorer, for eksempel innen post- og telekommunikasjon og kraft, har funnet det nødvendig å opprette egne sektormyndigheter med særskilt kompetanse overfor markedsaktørene. Departementet uttalte at det foreløpig ikke har tatt stilling til om det med tiden vil være behov for å legge styrings- og kontrolloppgaver på persontransportmarkedet med jernbane til et eksisterende organ eller opprette et nytt organ som skal føre tilsyn med den sektorspesifikke reguleringen.

Nærmere om den nye konkurranseloven og Konkurransetilsynets kompetanse

Den nye konkurranseloven er basert på EØS-avtalens konkurranseregler og medfører en utvidelse av konkurransemyndighetenes kompetanse sammenlignet med den tidligere konkurranselov av 11. juni 1993 nr. 65. Den inneholder blant annet et vidt forbud mot konkurransebegrensende avtaler, og et forbud mot utilbørlig utnyttelse av dominerende stilling. Konkurransetilsynet kan gi pålegg om opphør av slik atferd, utstede overtredelsesgebyr, og anmelde til politiet for strafforfølgning. Straffen er bøter og/eller fengsel. I motsetning til tidligere har Konkurransetilsynet ikke adgang til å gripe inn overfor *lovlig, men konkurransebegrensende atferd*. Kongen i statsråd har imidlertid en slik adgang. Konkurransetilsynet skal fortsatt kunne påpeke konkurranseregulerende virkninger av offentlige tiltak, og kan sette frister for andre etater til å svare på henvendelser fra tilsynet.

Loven gjelder for alle foretak som utøver økonomisk virksomhet, uavhengig av om denne er offentlig eller privat. «*Økonomisk virksomhet*» er et vidt begrep, og omfatter utvilsomt tjenester med jernbanesektoren. Samtidig er konkurranseloven en sektorovergripende lov, noe som vil si at den gjelder alle næringer med mindre det i forskrift er gjort uttrykkelig unntak fra dette. Det er ikke aktuelt å gjøre unntak for jernbanesektoren.

Det legges til grunn at Konkurransetilsynet følger nøye med i konkurransen innen næringer som liberaliseres. Konkurransetilsynet har i flere sammenhenger foreslått tiltak for å verne om den nye konkurransen på aktuelle markeder. Konkurransetilsynet har for øvrig, i forbindelse med arbeidet med konkrete saker, en vid adgang til å innhente informasjon fra offentlige etater og private næringsdrivende. Berørte parter og andre interesserte

kommer også ofte selv med viktige innspill når spørsmål eller problemstillinger er til vurdering.

5.9.3 Høringsinstansenes syn

Fem av høringsinstansene har merknader til departementets forslag om markedsregulator og sektorspesifikk kontroll og styring.

Av disse støtter *Arbeids- og administrasjonsdepartementet* (AAD) og *NSB* departementets forslag om hjemmel for en sektorspesifikk markedsregulator. AAD mener imidlertid at behovet for særskilt konkurranseregulering versus generell regulering må vurderes fortløpende og i lys av erfaringer etter som markedet utvikler seg. AAD fremhever behovet for samarbeid mellom sektormyndighet og konkurransemyndighet, og mener det bør vurderes om andre departementer enn Samferdselsdepartementet bør være klageinstans for vedtak fattet av sektormyndighet, all den stund Samferdselsdepartementet eier ett av selskapene – NSB – som deltar i konkurransen. AAD trekker paralleller til post- og telelovgivning og statens eierskap i Telenor, og påpeker at AAD – i stedet for Samferdselsdepartementet – av hensyn til en hensiktsmessig rollefordeling og en forsvarlig toinstansbehandling er klageinstans for konkurransesaker som behandles av Post- og teletilsynet.

Jernbaneverket er av den oppfatning at det er mest hensiktsmessig at Konkurransetilsynet innehar rollen som markedsregulator. Jernbaneverket mener at samtlige av de pålegg som kan gis i medhold av lovforslaget krever en forutgående konkurransemessig analyse, noe Konkurransetilsynet er bedre egnet enn Samferdselsdepartementet til å foreta. Konkurransetilsynet har opparbeidet seg kompetanse på andre transportområder. Det må forutsettes at Konkurransetilsynet vil kunne bygge opp den nødvendige kompetansen også på jernbanefeltet, eventuelt i samarbeid med Samferdselsdepartementet. Jernbaneverket mener videre at den omstendighet at departementet spiller en aktiv rolle under konkurranseprosessen når det gjelder utforming av vilkår og valg av trafikkutøver, tilsier at markedsregulatorrollen bør ligge utenfor departementet. Departementets eierskap i NSB tilsier det samme.

Connex uttaler at i den grad man finner det hensiktsmessig å legge styrings- og kontrolloppgaver

for markedet utenfor departementet, er det naturlig å legge disse til Statens jernbanetilsyn.

Direktoratet for samfunnsikkerhet og beredskap mener at ansvaret for å føre tilsyn med all regulering innenfor en sektor ikke bør legges til ett organ. Direktoratet anbefaler heller en modell hvor det legges opp til koordinerings- og samarbeidsordninger mellom de ulike kontroll- og tilsynsorganer som besitter særlig fagkompetanse og som fører tilsyn innenfor sektoren. Direktoratet påpeker i denne sammenheng at det er Direktoratet som stiller krav til og fører tilsyn med det elektriske forsyningsanlegget til det rullende materiellet.

ØstlandsSamarbeidet tar ikke standpunkt til hvilket organ som bør inneha markedsregulatorrollen, men uttaler at det ved vurderingen av hvordan man vil organisere tilsyns- og kontrolloppgavene, bør tas hensyn til nødvendigheten av å ha et organ som kan bearbeide strategiske og utviklingsmessige spørsmål for jernbanen. ØstlandsSamarbeidet viser til at det etter delingen av NSB i NSB BA og Jernbaneverket i 1996, ikke lenger er noen operativ instans som har ansvar for langsiktig koordinering av ruteplanlegging, retningslinjer for anskaffelse av materiell og infrastruktur.

5.9.4 Departementets vurdering

Departementet opprettholder forslaget om hjemmel for en sektorspesifikk markedsregulator ved at departementet gis adgang til å håndheve alle deler av det foreslåtte sektorspesifikke regelverk om konkurranse om persontransport med jernbane. Departementet ønsker ikke på nåværende tidspunkt å ta stilling til plassering eller organisering av en eventuell markedsregulator, men ønsker å vurdere behovet for en regulator og hvilke oppgaver regulatoren eventuelt skal ha ut fra en konkret vurdering av hvordan markedet utvikler seg. Det vises til at departementet står fritt til selv å bestemme egen og etaters organisering og ansvarsområde. På samme måte finner departementet ikke grunn til å ta stilling til om klagebehandling bør foretas av andre departementer eller organer.

Departementet er enig med AAD i at det må vurderes fortløpende i hvilken grad det er behov for særskilt sektorregulering. Departementet fremholder at sektorreguleringen bør vike for generell konkurranseregulering så snart dette er tilrådelig.

6 Administrative og økonomiske konsekvenser

6.1 Generelt

Departementet fremmer i proposisjonen forslag til regler som muliggjør konkurranse om persontransportmarkedet for jernbanetjenester. Konkurransen skal gjennomføres på en måte som er nøytral overfor trafikkutøverne. Det etableres en forholdsvis omfattende ny regulering i sektoren. Ingen eksisterende regler foreslås fjernet. Forslaget innebærer derimot regler som, hvis hjemlene brukes, gir det offentlige en økt arbeidsmengde. Private vil kunne pålegges økte byrder som følge av forslagene. Det er lagt opp til å sette sammen trafikkpakker som både omfatter bedriftsøkonomisk lønnsomme og ulønnsomme strekninger. De økte byrdene private selskaper opplever får økonomiske konsekvenser for det offentlige, siden det er det offentlige som må dekke inn differansen mellom utgifter og inntekter for pakken som helhet. Departementet anser at økte arbeidsoppgaver og utgifter mer enn oppveies av den økte drifts- og kostnadseffektiviteten innføringen av konkurranse medfører.

6.2 Konsekvenser for det offentlige

Reglene om hovedprinsipper for tilretteleggingen for konkurranse, skaper i seg selv ingen konsekvenser for det offentlige. Departementet anser prinsippene bak reglene som så viktige at de ville blitt lagt til grunn uansett lovregulering. Innføringen av konkurranse på persontransportmarkedet vil føre til at flere aktører finner det norske jernbanemarkedet interessant, og dette vil gi økte oppgaver for det offentlige.

Bruken av de foreslåtte påleggshjemlene medfører merarbeid for det offentlige. Det må foretas en vurdering av om det skal gis pålegg og hva det skal gis pålegg om tilgang til. Dessuten må et gitt pålegg følges opp. Arbeidsmengden dette kan føre til, er vanskelig å konkretisere nå. Det kan også hende at det offentlige vil være forpliktet til å ha misligholdsrisikoen i kontraktsforholdet mellom pliktsubjektet og den berettigede etter pålegget. Departementet forutsetter at frivillige markedsløsninger er det primære, og at hjemlene kun skal be-

nyttes i unntakstilfeller. Med tiden forventes derfor ikke forslagene å føre til mange oppgaver eller store utgifter for det offentlige.

Reglene om plikt til utlevering av informasjon medfører oppgaver i forbindelse med spesifisering, innsamling og bruk av gitt informasjon. Et eventuelt pålegg om gjensidig salg av billetter antas ikke å medføre verken oppgaver eller utgifter for det offentlige.

Høringsinstansenes syn

Landsorganisasjonen i Norge (LO) mener at departementets konklusjon om at det offentlige ikke vil bli tilført større arbeidsmengde som følge av innføringen av konkurranse, harmonerer dårlig med erfaringer fra annen virksomhet der det offentlige håndterer kjøp av tjenester.

Jernbaneverket savner en vurdering av hvilke konsekvenser innføringen av konkurranse har for Jernbaneverket og for Statens jernbanetilsyn.

Departementets vurdering

Departementet er enig med LO i at man må anta at det offentlige tilføres større arbeidsbyrde når tjenestene skal kjøpes etter konkurranse. Dette er imidlertid ikke noen konsekvens av lovforslaget, men av den politiske beslutningen om å innføre konkurranse. Departementet mener det fremdeles er rasjonaliseringsgevinster å hente innenfor jernbanesektoren, blant annet ved at nye trafikkutøvere bringer med seg nye ideer og måter å drive virksomheten på. Departementet anser derfor at økte arbeidsoppgaver og utgifter mer enn oppveies av den økte drifts- og kostnadseffektiviteten innføringen av konkurranse medfører.

Departementet er av den oppfatning at lovforslaget som sådan ikke vil ha noen konsekvenser for Jernbaneverket og Statens jernbanetilsyn. Konsekvensene for departementets etater følger av beslutningen om å innføre konkurranse. Hvis Statens jernbanetilsyn skal tillegges oppgavene som markedsregulator, vil det imidlertid medføre konsekvenser som da må utredes.

6.3 Konsekvenser for private

Prinsippene for gjennomføring av konkurransen vil skape varierende grad av konsekvenser for selskapene som velger å delta i konkurransen om å drive persontransport på strekningene, avhengig av mengden tilpasninger som må gjøres i de forskjellige selskapene. På samme måte som for det offentlige, vil ikke disse konsekvensene følge av lovforslaget, men av departementets valg som kjøper av transporttjenester.

Pliktsubjektene for et eventuelt pålegg vil bli fratatt, eller i det minste få sterke begrensninger i, disponeringsretten til egen eiendom. Konsekvensene på lang sikt antas likevel å bli små. Departementet forutsetter som tidligere nevnt at påleggshjemlene kun unntaksvis skal benyttes, og antar at behovene for pålegg vil avta etter hvert som det blir etablert et fungerende marked innenfor jernbanesektoren. Da pliktsubjektene skal gis vederlag for å stille eiendeler til rådighet, vil forslagene ikke få noen økonomiske konsekvenser for pliktsubjektene. Ved et pålegg om å utlevere informasjon, kan konsekvensen være at en aktør må finne seg i at opplysninger vedkommende betrakter som forretningshemmeligheter blir gjort tilgjengelig for konkurrenter. Vurderingen om hva som skal hemmeligholdes må foretas i henhold til den til enhver tid gjeldende lovgivning, ikke ut fra pliktsubjektens ønsker.

For den berettigede etter et eventuelt pålegg, vil pålegget medføre at vedkommende på rimelige vilkår får tilgang til nødvendige produksjonsfaktorer og informasjon vedkommende ellers ikke ville fått.

Et pålegg om gjensidig salg av billetter vil kunne medføre enkelte kostnader for pliktsubjektene. Disse kostnadene forutsettes oppveid av de samlede fordelene pålegget medfører både for selskapet og for hele markedet. Det kan imidlertid tenkes at et slikt pålegg vil medføre flere kostnader enn fordeler for enkelte av pliktsubjektene, i hvert fall i en periode.

NSB er i dag den sentrale aktøren på det norske markedet for persontransport med jernbane og har tradisjonelt hatt enerett på denne trafikken. NSB vil tape eneretten ved at markedet åpnes for konkurranse, og dermed tape de stordriftsfordeler det innebærer å være eneste aktør i et stort marked. De økonomiske tap som oppstår som følge av dette, er en konsekvens av innføringen av konkurranse. Både selskapet og selskapets eier må på vanlig måte forholde seg til de rammebetingelser selskapet opererer under. NSB vil derimot i overskuelig fremtid være pliktsubjekt for mange av påleggene regelverket hjemler. Selskapet risikerer derfor å måtte administrere pålegg fra det offentlige, men dette kan unngås ved villighet til å inngå rimelige avtaler om tilgang til nødvendige produksjonsfaktorer.

Dersom NSB pålegges å stille innsatsfaktorer til disposisjon for en annen aktør til kostnadsbaserte priser, vil det ha økonomiske konsekvenser for selskapet som ikke kan konkretiseres nå. Store deler av selskapets inntekter er avhengig av offentlige særretter og tilskudd. Det viktige i denne sammenhengen er at innføringen av konkurranse skjer på en slik måte at det alt i alt lønner seg for staten. Departementet er også av den oppfatningen at innføringen av konkurranse ikke kan skje så raskt og på en slik måte at verdiene i NSB unødig forringes.

7 Særskilte merknader til lovutkastet

Til ny § 8a Bestemmelser om konkurranse

Hovedprinsippene for konkurranse om avtaler om persontransport med jernbane reguleres i nytt kapittel II §§ 8b til 8f. § 8a gir departementet hjemmel til å fastsette de mer detaljerte reglene om tilretteleggelse for og gjennomføring av konkurransen i forskrifter. Forskriftene skal kunne inneholde en selvstendig regulering på områder som ikke fullt ut er regulert i loven. Departementet vil dermed kunne gi forskrifter som ledd i å utarbeide et helhetlig regelverk om tilretteleggelsen for og gjennomføringen av konkurranse om avtaler om persontransport med jernbane i tråd med lovens hovedprinsipper. Departementet vil også kunne gi bestemmelser til utfylling av hovedprinsippene i §§ 8b til 8f.

For ytterligere merknader til utkastet, se pkt. 5.1. foran.

Til ny § 8b Konkurranse på like og ikke-diskriminerende vilkår

Bestemmelsen oppstiller visse grunnleggende krav til gjennomføringen av konkurransen. Kravene refererer til elementer i konkurranse som er avgjørende for å nå målet om et mest mulig kostnadseffektivt kollektivtransporttilbud til brukerne, samtidig som de ivaretar virksomhetenes berettigede behov for rettssikkerhetsgarantier. Kravene skal sikre at alle trafikkutøvere og potensielle trafikkutøvere har de samme muligheter til å oppnå kontrakter med departementet. Forholdene må legges til rette for at flest mulig av disse får anledning til å konkurrere om leveransen på samme grunnlag, og for at de gis likeverdige forutsetninger for å få sitt tilbud antatt. Samtidig skal prinsippene bidra til at departementet gjennomfører konkurransen på en effektiv måte.

De grunnleggende krav som er foreslått nedfelt i bestemmelsen, følger også av alminnelige prinsipper om forsvarlig saksbehandling og konkurranse-rettslige prinsipper som følger av EØS-avtalen. Betydningen av at prinsippene nedfelles direkte i loven er derfor i stor grad av pedagogisk art, ved at det understrekes overfor virksomhetene at konkurranse skal styres av prinsippene. Bestemmelsen vil være retningsgivende for tolking av de nærmere

reglene om konkurranse som skal nedfelles i forskrift gitt med hjemmel i § 8a.

Første ledd fastslår at konkurranse om avtaler om persontransport med jernbane skal gjennomføres på like og ikke-diskriminerende vilkår. Dette innebærer at virksomheter som ønsker å delta i konkurranse om å få drive persontransport med jernbane skal ha like rammebetingelser, og skal være sikret en korrekt og rettferdig behandling på ethvert stadium i konkurranseprosessen. I dette ligger blant annet at de skal gis tilgang til samme type og mengde informasjon på ethvert trinn av prosessen, og at kriteriene og vilkår for konkurransen skal fastsettes og anvendes uten forskjellsbehandling av noen art.

Hensynet til forutberegnelighet er viktig for at virksomhetene skal kunne stole på at de reglene som ligger til grunn for konkurransen blir respektert av alle som medvirker. Dette gjelder både i forholdet mellom oppdragsgiver og trafikkutøver og i forholdet virksomhetene seg i mellom.

Hensynet til gjennomsiktighet (transparens) og etterprøvnbarhet henger nært sammen med forutsetningen om likebehandling og ikke-diskriminering. Hensynet til gjennomsiktighet vil si at både departementet og deltakerne skal ha innsyn i prosessene. Det innebærer blant annet at det skal være åpenhet omkring premissene for og gjennomføringen av konkurransen, og at det skal legges til rette for at deltakerne skal kunne få innsyn i prosedyrene i tilknytning til konkurransen. At hensyn til etterprøvnbarhet skal sikres, vil si at det i etterkant skal være mulig å forvise seg om at konkurranseprosessen har foregått i samsvar med prosedyrene i regelverket.

Departementet vil i medhold av § 8a kunne gi nærmere regler for å sikre innsyn i konkurransen dersom det skulle være behov for dette utover eksisterende regler i offentlighetsloven.

Annet ledd gir departementet adgang til å gi pålegg om at tilbyderfunksjonen hos trafikkutøver som deltar i konkurransen holdes atskilt fra den delen av trafikkutøverens virksomhet som driver beskyttet eller kontrollerer nødvendige produksjonsfaktorer, slik at den del av en virksomhet som deltar som tilbyder i konkurransen, skal være organisert som en separat økonomisk enhet. Bestemmel-

sen må sees i sammenheng med det generelle konkurranserettslige forbud mot krysssubsidiering og EØS-avtalens regler om ulovlig statsstøtte, som har sin bakgrunn i det grunnleggende krav om konkurranse på like og ikke-diskriminerende vilkår jf. nærmere pkt. 5.3.2. Formålet med bestemmelsen er blant annet å gi departementet mulighet til å sikre transparens i de underliggende økonomiske forholdene hos tilbyderne slik at det kan kontrollere at forbudet mot krysssubsidiering og reglene om ulovlig statsstøtte etterleves.

Det er tilbyderfunksjonen, det vil si den «byden-de enhet» i den virksomheten som inngir tilbud, som pålegget kan omfatte.

Nærmere regler om hva som skal anses som en separat økonomisk enhet forutsettes gitt i forskrifter gitt i medhold av § 8a.

For ytterligere merknader til utkastet, se pkt. 5.2 foran.

Til ny § 8c Tilgang til rullende materiell

Første ledd gir departementet adgang til å pålegge NSB å stille rullende materiell til disposisjon for den trafikkutøver som tildeles avtale om persontransport med jernbane. Bakgrunnen for bestemmelsen er drøftet nærmere i pkt. 5.5.1 og 5.5.3.

Med rullende materiell forstås lokomotiver, vogner og motorvognsett. I kravet om at materiellet skal være egnet, ligger at materiellet må være tilpasset den type trafikk og den strekning eller de strekninger som det eventuelt er aktuelt å trafikker, blant annet når det gjelder sporvidde, strømfor- syningssystem, profil og sikkerhetssystemer, i tillegg til kjøpers spesifikasjoner. Det vises til pkt. 5.5.3.

Departementets adgang til å gi pålegg etter første ledd gjelder ikke ubegrenset. Det er et grunnleggende vilkår at pålegget er nødvendig, i den forstand at en konkurranse om persontransportoppdrag ikke vil kunne gjennomføres på like og ikke-diskriminerende vilkår uten et pålegg om materielltilgang. Bestemmelsen tar altså sikte på å motvirke den konkurransevridende virkningen som eierskap til egnet materiell ellers ville medføre, jf. pkt. 5.5.4. En nærmere regulering av nødvendighetskriteriet i § 8c forutsettes gitt i forskrift gitt i medhold av § 8a.

Selv om departementet etter første ledd har myndighet til å gi pålegg om at rullende materiell skal stilles til disposisjon for en valgt trafikkutøver, er det etter lovutkastet ikke krav om at valgt trafikkutøver faktisk må anvende det materiellet som stilles til disposisjon. Den som tildeles oppdraget skal forutsetningsvis ha en rett, men ingen plikt, til

å anvende materiellet. Trafikkutøveren står i utgangspunktet fritt til å benytte annet egnet materiell han måtte ha tilgang til gjennom andre kanaler. Dersom departementet finner det hensiktsmessig å bruke et bestemt materiell ved enkelte konkurranser, vil det fremgå av det aktuelle konkurransegrunnlaget.

Departementets adgang til å gi pålegg etter § 8c skal fungere som en sikkerhetsventil. *Annet ledd* fastslår derfor at det er et vilkår for å gi pålegg etter første ledd at departementet først skal søke å oppnå en frivillig løsning basert på avtale. Det antas at NSB i de fleste tilfeller vil ha en bedriftsøkonomisk interesse av å kunne leie ut materiell til andre, og at det som hovedregel vil være grunnlag for å fremforhandle en avtale om utleie av materiell på frivillig basis. Det vises til pkt. 5.5.4.

Tredje ledd fastslår at pålegget skal være tidsmessig begrenset. Påleggets varighet må vurderes konkret i hvert enkelt tilfelle. Det kan være grunn til å gjøre påleggets varighet kortere enn oppdragets lengde, jf. nærmere pkt. 5.5.4. Maksimal lengde for pålegget vil imidlertid være en periode tilsvarende det aktuelle oppdragets lengde, og det er derfor fastsatt i annet punktum at pålegget skal opphøre senest samtidig med den avtale om utførelse av persontransport som utløser pålegget.

Fjerde ledd fastslår at NSB skal få vederlag for å stille rullende materiell til disposisjon. Nærmere regler om beregningen av vederlaget skal gis i forskrifter fastsatt i medhold av § 8a. Departementet legger til grunn at reglene om beregning av vederlag vil baseres på prinsipper om kostnadsdekning. Departementet avgjør vederlagets størrelse med endelig virkning dersom det ikke oppnås enighet.

Pålegg gitt i medhold av § 8c vil være enkeltvedtak etter forvaltningsloven § 2 b, slik at reglene om saksforberedelse ved enkeltvedtak, reglene om utforming av og underretning om vedtak og reglene om klage og omgjøring av vedtak i forvaltningsloven kapittel IV-VI vil komme til anvendelse.

For ytterligere merknader til utkastet, se pkt. 5.5.

Til ny § 8d Tilgang til verkstedinfrastruktur mv.

Første ledd gir departementet adgang til å pålegge eier av verkstedinfrastruktur mv. som er relevante for drift av persontransport med jernbane, å stille slik infrastruktur til disposisjon for den trafikkutøver som tildeles avtale om persontransport med jernbane. Bakgrunn for bestemmelsen er drøftet i pkt. 5.6.2. Begrepet verkstedinfrastruktur skal favne vidt, og omfatter verksteder og all lignende infrastruktur som det er nødvendig for alle jernbanetrafikkutøvere å ha tilgang til.

De grunnleggende kriterier for departementets adgang til å gi pålegg etter § 8d er de samme som stilles for å gi pålegg om tilgang til rullende materiell etter § 8c. Således er det etter første ledd et grunnleggende vilkår at pålegget er nødvendig, i den forstand at konkurranse ikke vil kunne gjennomføres på like og ikke-diskriminerende vilkår uten et pålegg om tilgang til verkstedinfrastruktur mv. I likhet med det som gjelder for § 8c, tar bestemmelsen sikte på å motvirke den konkurransevridende virkningen som kontroll av eksisterende verkstedinfrastruktur mv. ellers ville medføre, jf pkt. 5.6.1 og 5.6.2. En nærmere regulering av nødvendighetskriteriet forutsettes gitt i forskrift gitt i medhold av § 8a.

Etter første punktum er det kun eier av verkstedinfrastruktur mv. som kan gjøres til pliktsubjekt for pålegg etter første ledd. Etter annet punktum kan imidlertid pålegg også rettes mot andre aktører som disponerer over slik verkstedinfrastruktur mv., for eksempel som leietaker.

På samme måte som for rullende materiell, får den trafikkutøver som tildeles persontransportoppdrag etter lovutkastet rett, men ingen plikt, til å anvende verkstedinfrastruktur mv. som stilles til disposisjon gjennom konkurransegrunnlaget. Trafikkutøveren står fritt til å benytte annen verkstedinfrastruktur mv. dersom han skulle ønske det.

Annet ledd fastslår at bestemmelsene i § 8c annet og tredje ledd gjelder tilsvarende. Dette innebærer for det første at departementets adgang til å gi pålegg etter § 8d skal fungere som en sikkerhetsventil. Det betyr at det er et vilkår for å gi pålegg etter første ledd at departementet først skal søke å oppnå en frivillig løsning basert på avtale. Det antas at en eier av verkstedinfrastruktur mv. i de fleste tilfeller vil ha en bedriftsøkonomisk interesse av å inngå en avtale om utleie med den nye trafikkutøveren, og at det som hovedregel vil være grunnlag for å fremforhandle en avtale på frivillig basis.

Annet ledd innebærer for det andre at pålegget skal være tidsmessig begrenset. Påleggets varighet må vurderes konkret i hvert enkelt tilfelle. Det kan være grunn til å gjøre påleggets varighet kortere enn oppdragets lengde, jf nærmere pkt. 5.6.2. Maksimal lengde for pålegget vil imidlertid være en periode tilsvarende det aktuelle oppdragets lengde. Pålegget skal derfor opphøre senest samtidig med den avtale om utførelse av persontransport som utløser det.

Tredje ledd fastslår at den som pålegges å stille verkstedfasiliteter mv. til disposisjon etter første ledd, skal gis vederlag. Nærmere regler om beregningen av vederlaget skal gis i forskrifter fastsatt i medhold av § 8a. Departementet legger til grunn at

reglene om beregning av vederlag skal baseres på prinsipper om kostnadsdekning.

Et pålegg etter § 8d er å anse som et enkeltvedtak etter forvaltningsloven § 2 b, jf merknad til § 8c.

For ytterligere merknader til utkastet, se pkt. 5.6.

Til ny § 8e Tilgang til salgs- og distribusjonssystemer mv.

Første ledd gir departementet adgang til å pålegge NSB å stille salgs- og distribusjonssystemer mv. til disposisjon for virksomhet som driver persontransport med jernbane. Bakgrunn for bestemmelsen er drøftet i pkt. 5.6. Begrepet salgs- og distribusjonssystemer skal favne vidt, og omfatter alle systemer for billettering, plassreservering, avregning og informasjon som det er nødvendig for trafikkutøvere å ha tilgang til.

Kriteriene for departementets adgang til å gi pålegg etter § 8e er de samme som stilles for å gi pålegg om tilgang til rullende materiell etter § 8c og tilgang til verkstedinfrastruktur etter § 8d, og det vises til merknadene til disse bestemmelsene foran.

Annet ledd fastslår at bestemmelsene i § 8c annet til fjerde ledd gjelder tilsvarende for pålegg gitt etter første ledd. Det vil si at departementet skal søke å oppnå en frivillig løsning basert på avtale før pålegg gis. Videre skal pålegget være tidsmessig begrenset, og opphører senest samtidig med den avtale om utførelse av persontransport som utløser pålegget. Dessuten skal den som pålegges å stille salgs- og distribusjonssystemer mv. til disposisjon etter første ledd, gis vederlag. Også her legger departementet til grunn at reglene om beregning av vederlag skal baseres på prinsipper om kostnadsdekning. Det vises til merknadene til § 8c annet til fjerde ledd foran.

Tredje ledd gir departementet adgang til å pålegge virksomhet som driver persontransport med jernbane, å bruke salgs- og distribusjonssystemer som eies eller leies av andre. Bakgrunnen for bestemmelsen er drøftet i pkt. 5.6.4. Det innebærer at den trafikkutøver som tildeles avtale om utførelse av persontransport med jernbane, kan både få rett og pålegges plikt til å benytte et nærmere spesifisert salgs- og distribusjonssystem. Pliktsubjektet etter § 8e er imidlertid ikke begrenset til virksomhet som tildeles avtale om persontransport med jernbane, men omfatter enhver virksomhet som driver persontransport med jernbane i Norge. Dette innebærer at påleggets lengde ikke kan knyttes til en avtale med det offentlige. Påleggets lengde vil kunne fastsettes i pålegget.

Et pålegg etter § 8e første og tredje ledd er å an-

se som et enkeltvedtak etter forvaltningsloven § 2 b, jf merknad til § 8c.

For ytterligere merknader til utkastet, se pkt. 5.6.

Til ny § 8f Utlevering av informasjon

Bestemmelsen gir departementet adgang til å pålegge alle virksomheter som driver persontransport med jernbane, å utlevere informasjon om strekningen. Formålet med bestemmelsen er å gi departementet best mulig grunnlag for å utarbeide et presist konkurransegrunnlag og på denne måten legge best mulig til rette for at konkurranse skjer på like- og ikke diskriminerende vilkår, jf utkastet § 8b. Formålet er også å gi departementet nødvendig informasjon for strategisk styring av jernbanssektoren, herunder vurdere hvilke strekninger som skal være gjenstand for kjøp. Bestemmelsen skal også sikre at departementet har mulighet til å foreta en mest mulig korrekt og presis evaluering av innkomne tilbud. Det vises til pkt. 5.7 foran.

Pålegget kan i utgangpunktet omfatte alle typer informasjon om strekningen som trafikkeres og som anses nødvendig for departementets tilrettelegging for og gjennomføring av konkurranse eller for departementets styring av sektoren. For eksempler på den type informasjon som kan være aktuell, vises det til pkt. 5.7.2. Pålegg om utlevering av informasjon forutsetter imidlertid at informasjonen anses nødvendig for departementets arbeid. Hvorvidt informasjonen er nødvendig, vil måtte vurderes konkret i hvert tilfelle.

Pålegget kan rettes mot enhver virksomhet som driver persontransport på det norske jernbaneløp.

De alminnelige regler om taushetsplikt i forvaltningen vil gjelde. Dette gjelder tilsvarende for informasjon som gis departementet på frivillig basis.

De nærmere vilkårene for pålegg om utlevering av informasjon, forutsettes gitt i forskrift gitt i medhold av § 8a.

Et pålegg etter § 8f er å anse som et enkeltvedtak etter forvaltningsloven § 2 b, jf merknad til § 8c.

For ytterligere merknader til utkastet, se pkt. 5.7 foran.

Til ny § 7b Gjensidig reiseinformasjon og salg av billetter

Første ledd hjemler myndighetens adgang til å gi pålegg om gjensidig reiseinformasjon og salg av billetter mellom to eller flere virksomheter som driver persontransport med jernbane. Bestemmelsen skal sikre samhandling mellom aktører. Selv om en

reise skulle involvere transport med flere trafikkutøvere, skal passasjerene få adgang til reiseinformasjon om reisen i sin helhet samt adgang til å kjøpe billetter for hele reisen gjennom ett kontaktpunkt. Det vises til pkt. 2.5.3. og 5.8.2.

Pålegget skal bare benyttes i den grad samhandling mellom aktørene ikke skjer frivillig.

Pålegget kan i utgangpunktet omfatte alle typer reiseinformasjon. Dette betyr først og fremst forhåndsinformasjon om togtider, aktuelle reiseveier, togbytte, priser og servicenivå, herunder opplysninger om fasiliteter for funksjonshemmede. Dette er imidlertid bare eksempler, og det vil måtte vurderes konkret hvilken type reiseinformasjon som skal omfattes av pålegget. Pålegget skal imidlertid ikke strekke seg lenger enn det som er nødvendig for at den reisende selv kan ta stilling til det samlede reisetilbudet. Pålegg må også angi eventuelle krav til hvordan reiseinformasjonen skal presenteres og gjøres tilgjengelig for passasjerer og potensielle passasjerer.

Pålegg om salg av billetter skal kunne inneholde vilkår om salgssystemer og salgskanaler.

Pålegg etter § 7c kan rettes mot to eller flere virksomheter som driver persontransport på det norske jernbaneløp.

I *annet ledd* er departementet gitt hjemmel til å gi nærmere forskrifter om pålegg om gjensidig reiseinformasjon og salg av billetter. Forskriftene vil blant annet regulere departementets adgang til å gripe inn i underliggende avtaler mellom de aktuelle aktørene dersom dette skulle være nødvendig av konkurransemessige hensyn. Det vises til pkt. 5.8.

Et pålegg etter § 7b er å anse som et enkeltvedtak etter forvaltningsloven § 2 b, jf merknad til § 8c.

For ytterligere merknader til utkastet, se pkt. 5.8 foran.

Til ny § 11a Markedsregulator

Bestemmelsen gir departementet hjemmel til å føre tilsyn med og kontrollere at kravene fastsatt i eller i medhold av loven er oppfylt, derunder til å gripe inn overfor aktører som ikke overholder reglene i lov og forskrift. Departementets tilsyn og kontroll av regelverket vil komme i tillegg til Konkurransetilsynets generelle håndhevelse av konkurranselovens regler. Departementets tilsyn og kontroll vil skje i samarbeid med Konkurransetilsynet der det er nødvendig.

Bestemmelsen gir departementet hjemmel til å føre tilsyn og kontroll med alle sider av regelverket, herunder tilsyn med avtaler mellom trafikkutøver som driver persontransport med jernbane og det offentlige. Tilsynet omfatter også avtaler inngått mel-

lom to eller flere aktører, for eksempel om utleie av rullende materiell og om tilgang til verkstedinfrastruktur og salgs- og distribusjonssystemer.

Nærmere regler om tilsyn og kontroll forutsettes gitt i forskrift. Forskrifter vil blant annet inneholde regler om aktørenes plikt til å medvirke til kontroll, og om sanksjoner for manglende oppfyllelse av krav fastsatt i eller i medhold av denne lov.

For ytterligere merknader til loven, se pkt. 5.9 foran.

Samferdselsdepartementet

t i l r å r :

At Deres Majestet godkjenner og skriver under et fremlagt forslag til proposisjon til Stortinget om lov om endringer i lov 11. juni 1993 nr. 100 om anlegg og drift av jernbane m.m. (jernbaneloven).

Vi HARALD, Norges Konge,

s t a d f e s t e r :

Stortinget blir bedt om å gjøre vedtak til lov om endringer i lov 11. juni 1993 nr. 100 om anlegg og drift av jernbane m.m. (jernbaneloven) i samsvar med et vedlagt forslag.

Forslag

til lov om endringer i lov 11. juni 1993 nr. 100 om anlegg og drift av jernbane m.m. (jernbaneloven)

I lov 11. juni 1993 nr. 100 om anlegg og drift av jernbane m.m. (jernbaneloven) gjøres følgende endringer:

I

Nytt kapittel II A med §§ 8a til 8f skal lyde:
Kapittel II A. Konkurransen om avtaler om persontransport med jernbane

§ 8a. (Bestemmelser om konkurranse)

Departementet gir forskrifter om tilretteleggelse for og gjennomføring av konkurranse om avtaler om persontransport med jernbane, herunder utfylling av bestemmelsene i §§ 8b til 8f.

§ 8b. (Konkurranse på like og ikke-diskriminerende vilkår)

Konkurranse om avtaler om persontransport med jernbane skal gjennomføres på like og ikke-diskriminerende vilkår. Departementet skal ved tilretteleggelse for og gjennomføring av konkurranse sørge for at hensynet til forutberegnelighet, gjennomsiktighet og etterprøvningsbarhet ivaretas.

Departementet kan gi pålegg om at tilbyderfunksjonen hos virksomhet som deltar i konkurranse om avtaler om persontransport med jernbane, skal være en separat økonomisk enhet.

§ 8c. (Tilgang til rullende materiell)

Dersom det anses nødvendig for å oppnå konkurranse på like og ikke-diskriminerende vilkår, kan departementet pålegge NSB AS å stille egnet rullende materiell til disposisjon for annen virksomhet som tildeles avtale om persontransport med jernbane.

Før pålegg gis skal departementet søke å oppnå en frivillig løsning basert på avtale.

Pålegget skal være tidsbegrenset, og skal seest opphøre samtidig med den avtale om utførelse av persontransport som er grunnlag for pålegget.

Det skal ytes vederlag til NSB AS for å stille materiell til disposisjon etter første ledd. Nærmere regler om beregning av vederlag fastsettes i forskrifter. Dersom det ikke oppnås enighet om vederlagets størrelse, fastsettes dette av departementet med endelig virkning.

§ 8d. (Tilgang til verkstedinfrastruktur mv.)

Dersom det anses nødvendig for å oppnå konkurranse på like og ikke-diskriminerende vilkår, kan departementet pålegge eier av verkstedinfrastruktur mv. som er relevante for drift av persontransport med jernbane, å stille disse til disposisjon for virksomhet som tildeles avtale om persontransport med jernbane. Tilsvarende gjelder for andre aktører som disponerer over verkstedinfrastruktur mv.

Bestemmelsene i § 8c annet og tredje ledd gjelder tilsvarende.

Det skal ytes vederlag til den som gis pålegg etter første ledd. Nærmere regler om beregning av vederlag fastsettes i forskrifter.

§ 8e. (Tilgang til salgs- og distribusjonssystemer mv.)

Dersom det anses nødvendig for å oppnå konkurranse på like og ikke-diskriminerende vilkår, kan departementet pålegge NSB AS å stille salgs- og distribusjonssystemer mv. til disposisjon for virksomhet som driver persontransport med jernbane.

Bestemmelsene i § 8c annet til fjerde ledd gjelder tilsvarende for pålegg gitt i medhold av første ledd.

Departementet kan pålegge virksomhet som driver persontransport med jernbane, å bruke salgs- og distribusjonssystemer som nevnt i første ledd. Bestemmelsene i § 8c annet og fjerde ledd gjelder tilsvarende for pålegg gitt i medhold av dette ledd.

§ 8f. (Utlevering av informasjon)

Departementet kan pålegge enhver virksomhet som driver persontransport med jernbane, å utlevere slik informasjon som anses nødvendig for tilrettelegging for, og gjennomføring av, konkurranser om persontransport samt planlegging og styring av jernbanesektoren.

Ny § 7b skal § lyde:

§ 7b. (Gjensidig reiseinformasjon og salg av billetter)

Departementet kan gi pålegg om gjensidig reiseinformasjon og salg av billetter mellom to eller

flere virksomheter som driver persontransport med jernbane.

Departementet kan i forskrift gi nærmere bestemmelser om pålegg om gjensidig reiseinformasjon og salg av billetter.

Ny § § 11a skal lyde:

§ 11a. (Tilsyn og kontroll med konkurransevilkår)

Departementet fører tilsyn med og kontrollerer at kravene fastsatt i eller i medhold av §§ 7b og 8b til 8f i denne lov er oppfylt, herunder tilsyn med av-

taler mellom virksomhet som tildeles avtale om persontransport med jernbane og det offentlige, samt mellom slike virksomheter.

Departementet kan gi forskrifter om tilsyn og kontroll, herunder om plikt til å medvirke til kontroll og om sanksjoner for manglende oppfyllelse av krav fastsatt i eller i medhold av denne lov.

II

Loven gjelder fra den tid Kongen bestemmer.





Trykk: A/S O. Fredr. Arnesen, Mars 2005